Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Barbara Kożuch

SKUTECZNE WSPÓŁDZIAŁANIE

ORGANIZACJI PUBLICZNYCH I POZARZĄDOWYCH



Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

SKUTECZNE WSPÓŁDZIAŁANIE

ORGANIZACJI PUBLICZNYCH I POZARZĄDOWYCH

Barbara Kożuch

Kraków 2011

Recenzent:
Prof. dr hab. Andrzej P. Wiatrak

Redakcja serii:
Redaktor naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada naukowa:
prof. dr hab. Barbara Kożuch – przewodnicząca
dr hab. prof. UJ Anna Lubecka
prof. dr hab. Grażyna Prawelska-Skrzypek
dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka
dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski
prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski
dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ
Na okładce wykorzystano zdjęcie z serwisu Fotolia © Sychugina_Elena - Fotolia.com

ISBN 978-83-934584-1-7

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel.12 664 55 44, fax 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

Spis treści

Wstęp **4**

1.Teoretyczne podstawy współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich **13**
1.1.Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa 13
1.2. Nowe koncepcje w zarządzaniu publicznym 23
1.3. Wykorzystywanie koncepcji zarządzania w praktyce urzędów gmin 37

2.Podejmowanie działań na rzecz dobra wspólnego **45**
2.1. Istota organizacji publicznych 45
2.2. Specyfika organizacji obywatelskich 60
2.3. Kształtowanie relacji organizacji publicznych i obywatelskich 71

3. Menedżerowie publiczni i ich kompetencje **83**
3.1. Specyfika menedżerów publicznych 83
3.2. Kompetencje współczesnych menedżerów 92
3.3.Menedżerowie publiczni w świetle badań 97

4.Orientacja na współdziałanie w organizacjach publicznych **109**
4.1.Współdziałanie między organizacjami jako instrument zarządzania 109
4.2. Kultura współdziałania a zdolność do przekraczania granic organizacji 117
4.3. Korzyści współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich 124

5. Doskonalenie funkcjonowania organizacji publicznych współpracujących z organizacjami pozarządowymi **135**
5.1. Możliwości i bariery wzmacniania orientacji na współdziałanie organizacji publicznych i obywatelskich 135
5.2. Kierunki zmian wewnątrzorganizacyjnych w aspekcie współdziałania 142

6. Wnioski i rekomendacje dla praktyków zarządzania samorządowego w zakresie sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych 165

Zakończenie **171**

Bibliografia **176**

Wstęp

Unia Europejska w długoterminowych celach badawczych akcentuje problematykę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w tym modernizację administracji publicznej, rozwój organizacji pozarządowych oraz współpracę między organizacjami zaliczanymi do różnych sektorów. Podjęcie prac badawczych z zakresu tej problematyki ważne jest także w naszym kraju. Związane to jest z koniecznością usprawnienia funkcjonowania sfery publicznej. W procesie tym ogromne znaczenie słusznie przypisuje się współdziałaniu.

Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte zarówno na konkurencji, jak i współdziałaniu. Jednak w przypadku przedsiębiorstw podstawowym mechanizmem jest konkurencja, a współdziałanie jest podejmowane, gdy uzupełnia, a nawet wzmacnia konkurencyjność organizacji biznesowych, stanowiącą warunek ich utrzymywania się na rynku. Niekonkurencyjne przedsiębiorstwa są z rynku eliminowane.

Natomiast dla relacji podmiotów sektorów publicznego i pozarządowego specyficzne jest współdziałanie, pozwalające na zwiększanie możliwości świadczenia usług publicznych. Z tego samego powodu uzasadnione jest również konkurowanie w pewnym stopniu, chociaż konkurencyjność organizacji publicznej nie jest warunkiem jej istnienia. Zwiększanie jednak efektywności, do czego prowadzi mechanizm konkurencji, ma duże znaczenie z uwagi na konieczność właściwego wykorzystywania środków publicznych. Szczególnie sprzyjające warunki do współdziałania występują w środowisku lokalnym.

Problematyka współdziałania między organizacjami nie jest nowa. Jednak dotychczas prowadzone badania koncentrowały się na zmianach w otoczeniu organizacji wywołujących potrzebę współ-

działania oraz na jego formach. Nie podejmowały one prób dania odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany muszą być przeprowadzone wewnątrz organizacji, by była ona zdolna do efektywnego współdziałania. Nie jest też znany stan obecny w badanym zakresie. Przeprowadzone badania stanowią próbę częściowego wypełnienia powstałej luki.

Teoria organizacji i zarządzania oraz dotychczasowe badania wskazują, że zmiany w otoczeniu w większym stopniu wpływają na organizację niż przekształcenia organizacji na jej otoczenie.

Ta znana i wielekroć potwierdzana prawidłowość ma swoją specyfikę w organizacjach publicznych. Największy wpływ na funkcjonowanie organizacji publicznych mają zmiany w otoczeniu prawnym. To przede wszystkim one wywołują zmiany w organizacjach publicznych. W odniesieniu do przedsiębiorstw mają one mniejsze znaczenie, a w przypadku organizacji pozarządowych wpływ ten zaznacza się w najmniejszym stopniu. Różnice te są uwarunkowane istotą poszczególnych rodzajów organizacji. Zmiany w otoczeniu i ich potencjalny wpływ na konkretne organizacje łatwiej poddaje się badaniu, natomiast o wiele trudniejsze jest poznawanie zmian zachodzących wewnątrz organizacji, organizacje biznesowe bowiem często podnoszą wagę tajemnicy handlowej i niechętnie dzielą się wiedzą o tym, co dzieje się w ich wnętrzu. Z kolei menedżerowie publiczni i społeczni na ogół dysponują ograniczoną wiedzą z zarządzania i nie są w stanie diagnozować swoich organizacji. Obawiają się też, że przeprowadzone badania mogą wskazywać na niedostatki zarządzania, co mogłoby ich bezpośrednio obciążać.

Tego typu problemy są przedmiotem zainteresowania zarządzania publicznego oraz zarządzania zmianami publicznymi, przez niektórych autorów zaliczanych do subdyscyplin nauk o zarządzaniu, a przez innych do obszaru badań tych nauk. Na ich gruncie istotę zarządzania publicznego można określić jako uwzględnianie w działaniach zarządczych koncentrowania się na efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sferze publicznej oraz na efektywności ekonomicznej. cechy tego zarządzania to szczególne znaczenie kontekstu politycznego i prawnego oraz powiązanie z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego.

We współczesnym zarządzaniu publicznym zauważalne są wyraźne dwie tendencje. Pierwsza to odchodzenie od powtarzalności

i powielania działań oraz wykonywania instrukcji na rzecz koncentrowania się na kreatywności w rozwiązywaniu problemów, a druga to tworzenie partnerskich relacji nie tylko w obrębie sektora publicznego, ale również współdziałanie z organizacjami innych sektorów. Ponadto w zakresie relacji zewnętrznych ważna jest zdolność do działania w warunkach konkurencji, orientacja na klienta i obywatela, reorganizacja usług publicznych. Zmiany te obejmują również wdrożenie zasad zarządzania publicznego do konkretnych organizacji. Oznacza to przekształcenia w ich strukturach, inny dobór instrumentów zarządzania oraz zmiany w kierowaniu zespołami ludzkimi.

Model zarządzania publicznego, przyjęty w prowadzonych rozważaniach, obejmuje zarówno zmiany w samych organizacjach publicznych, inaczej w ich środowisku wewnętrznym, jak i zmiany, jakie dokonują się w związku z dynamicznymi przekształceniami w otoczeniu tych organizacji oraz otoczeniu całego systemu zarządzania.

Zmiany w środowisku wewnętrznym organizacji publicznych wykazują pewne podobieństwo do tych, które mają miejsce w organizacjach biznesowych. Tu i tam dotyczą one struktur organizacyjnych oraz ludzi, którzy w ramach tych nowych struktur mają funkcjonować, skuteczniej i ekonomiczniej, realizując cele, do których dana organizacja została powołana. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że podobieństwa dotyczą w większym stopniu obszarów i aspektów ilościowych zmian. Znaczące różnice występują natomiast w aspektach jakościowych z uwagi na różne wartości oraz odmienne kryteria racjonalności w sektorze publicznym i sektorze biznesowym.

Celem poznawczym monografii jest wykazanie, że na sprawne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym znaczący wpływ mają - obok warunków tkwiących w otoczeniu tych organizacji - także warunki wewnątrzorganizacyjne, co w szczególności dotyczy zmian w instrumentach zarządzania i w działaniach ludzi w tych organizacjach.

Przeprowadzone badania dotyczące wewnątrzorganizacyjnych warunków sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym stanowią wkład w rozwój zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu. Problematyka badań należy do rozwijanego obecnie

kierunku prac badawczych i aplikacyjnych dotyczących usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi i pozarządowymi. Badania objęły studia literaturowe, w szczególności podstawy teoretyczne sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym. Przy tym głównie koncentrowano się na skuteczności zarządzania pod kątem warunków, jakie muszą być spełnione, aby zarządzanie zorientowane na współpracę z organizacjami publicznymi przyczyniało się skuteczniejszej realizacji celów organizacyjnych.

Przede wszystkim zatem uwzględniono warunki wewnątrzorganizacyjne rozpatrywane na gruncie zarządzania publicznego i zarządzania zmianami organizacyjnymi oraz analizę i syntezę zgromadzonych danych empirycznych ilustrujących dokonane ustalenia teoretyczne. Badania te ograniczono do perspektywy organizacji publicznych współdziałających z organizacjami pozarządowymi. Pominięto natomiast perspektywę organizacji pozarządowych, gdyż ta problematyka została równolegle podjęta w monografii Ewy Bogacz-Wojtanowskiej pt. *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych* powstałej w ramach tego samego projektu.

W monografii uwagę zwrócono na:

- identyfikację przyczyn, celów, form i korzyści współdziałania;
- poznanie stopnia wykorzystania nowoczesnych instrumentów zarządzania, jak zarządzanie strategiczne, zarządzanie procesowe, zarządzanie projektami i inne pod kątem współdziałania;
- poznanie cech menedżerów publicznych i ich kompetencji;
- wyjaśnienie powiązań pomiędzy zarządzaniem strategicznym a procesami współdziałania.

Własne badania empiryczne przeprowadzone zostały w urzędach gmin zlokalizowanych w województwie małopolskim. Skoncentrowano się na osobach biorących udział w podejmowaniu i realizacji decyzji o współdziałaniu, a także decyzji kadrowych. Są to wójtowie i burmistrzowie lub osoby je zastępujące, urzędnicy specjaliści zajmujący się sprawami kadrowymi oraz współdziałaniem z organizacjami pozarządowymi.

Badania te z jednej strony mają znaczenie w kontekście systematyzacji koncepcji zarządzania publicznego i zarządzania zmianami organizacyjnymi odnoszącymi się do sprawności współdzia-

łania między organizacjami w środowisku lokalnym, a z drugiej – wynikają z potrzeb praktyki zarządzania w sektorach publicznym i pozarządowym.

W związku z tym ich cel praktyczny określono jako sformułowanie rekomendacji dla menedżerów organizacji publicznych działających w środowisku lokalnym, których realizacja może przyczynić się do usprawniania procesów współdziałania, a co za tym idzie do usprawnianiu funkcjonowania sfery usług publicznych.

Ciężar wnioskowania w zrealizowanym procesie badawczym spoczywa na analizie teoretycznych aspektów współdziałania międzyorganizacyjnego, na koncepcjach, prawidłowościach i zasadach sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym. Natomiast przeprowadzone własne badania empiryczne stanowią ilustrację rozwiązywanego problemu. Upowszechnienie ich rezultatów pozwoli praktykom zarządzania publicznego na porównywanie własnej sytuacji z uśrednionymi wynikami, obrazującymi elementy organizacji i zarządzania sprzyjające sprawnemu współdziałaniu międzyorganizacyjnemu lub je ograniczające.

Sformułowane cele zrealizowano dzięki skonstruowaniu i zastosowaniu następujących narzędzi badawczych:

- ramowej metodyki badania dokumentów wewnętrznych organizacji;
- indywidualnych kwestionariuszy badawczych opracowanych dla wójta, specjalisty ds. kadr i specjalisty do ds. współdziałania z organizacjami pozarządowymi;
- audytoryjnych kwestionariuszy badawczych opracowanych dla ekspertów zarządzania publicznego;
- wywiadów niestandaryzowanych.

Wszystkie kwestionariusze badawcze zawierały wspólne pytania, których najwięcej znalazło się wśród pytań skierowanych do wójtów i kadrowych, czyli osób, mających największy wpływ na ludzi jako uczestników procesów organizacyjnych. Pozwoliło to naświetlić najważniejsze zagadnienia z różnych perspektyw.

Ogółem przebadano 140 osób, w tym 34 wójtów, burmistrzów, ich zastępców i sekretarzy (dalej zwanych wójtami), 34 urzędników-specjalistów zajmujących się sprawami kadrowymi (dalej zwanych specjalistami ds. kadr), a także oraz 34 odpowiadających za współpracę z organizacjami pozarządowymi (dalej zwanych spe-

cjalistami ds. współpracy) oraz 38 ekspertów zarządzania publicznego. Z uwagi na niespójność oraz luki w odpowiedziach część ankiet odrzucono. Pozostawiono całkowicie wypełnione kwestionariusze oraz te, w których nie udzielono pojedynczych odpowiedzi. Zdecydowano się na takie rozwiązanie, gdyż, mając na uwadze ograniczenie unikania przez ankietowanych wyrażenia jednoznacznego stanowiska, nie uwzględniono opcji „nie wiem".

Do dalszych analiz zakwalifikowano 29 kwestionariuszy wójtów, 32 – specjalistów ds. kadr, 31 – specjalistów ds. współdziałania oraz 38 kwestionariuszy ekspertów, czyli ogółem 130 kwestionariuszy.

Ponieważ na poszczególne pytania odpowiadały różne grupy badanych, w tytułach tabel podano liczbę N, informującą, do ilu badanych skierowano dane pytanie. Z kolei w objaśnieniach do tabel rysunków zaznaczono, ile możliwości wyboru mieli respondenci.

Wśród badanych wójtów znalazło się 17 mężczyzn i 12 kobiet. Sprawami kadrowymi zajmowało się 29 kobiet i 3 mężczyzn, a współdziałaniem 26 kobiet i 5 mężczyzn. Eksperci nie byli natomiast pytani o płeć i wiek.

Badani należeli do różnych grup wiekowych. W grupie 21–30 lat najmniej było wójtów (1), następnie kadrowych (4), a specjalistów ds. współdziałania najwięcej (10). W grupie 31–40 lat znalazło się 7 wójtów, 9 kadrowych i 8 specjalistów ds. współdziałania. W wieku 41 do 50 oraz 51 do 60 było 16 wójtów, 17 kadrowych oraz 9 specjalistów ds. współdziałania. Kilku badanych, tj. 5 wójtów oraz 1 kadrowa, należało do grupy 61–70 lat.

Prawdopodobną przyczyną stosunkowo młodego wieku specjalistów ds. współdziałania jest to, że stanowiska te zostały wyodrębnione niedawno i zadania z tego zakresu powierzane są raczej nowym pracownikom. Z kolei tylko jedna bardzo młoda osoba na stanowisku wójta to przykład powierzania najwyższej funkcji w urzędzie osobom z większym doświadczeniem zawodowym i życiowym.

Przeważająca część badanych miała dość duży staż ogółem – najdłuższy wójtowie i kadrowcy; najwięcej z nich mieściło się w przedziale 31–40 lat (odpowiednio 10 i 12). Większość specjalistów ds. zarządzania legitymowało się stażem do 10 lat (16).

Interesująco przedstawia się staż w urzędzie. Okazuje się, że w przypadku wójtów i kadrowych najczęściej odnotowano staż do lat 10 oraz w przedziale 11–20 (odpowiednio 9 i 10 oraz 11 o 8).

Z kolei najwięcej specjalistów ds. współpracy jest zatrudnionych w urzędzie mniej niż 10 lat (20). Porównując to ze stażem ogółem, można zauważyć, że dla części z nich urząd to jedyne miejsce pracy.

Badani w zdecydowanej większości posiadają wykształcenie wyższe. W 130 analizowanych kwestionariuszach tylko 19 osób, w tym 5 wójtów, 11 kadrowców oraz 3 specjalistów ds. współdziałania, wskazało na wykształcenie średnie – najczęściej ekonomiczne lub ogólne. Tak znaczące występowanie osób bez wyższego wykształcenia w grupie specjalistów ds. kadr spowodowane jest zapewne tym, że byli oni zatrudniani przed laty, gdy wymagania stawiane urzędnikom gminnym były znacznie niższe. Wśród badanych najwięcej, bo blisko 1/5 było absolwentów kierunkach prawo i administracja, a tylko 4 osoby były po zarządzaniu. Inne kierunki studiów ukończone przez badanych są przeróżne, np. ekonomia, politologia, rolnictwo, ochrona środowiska, metalurgia, psychologia, leśnictwo, finanse i rachunkowość, pedagogika. Potwierdza to przywiązywanie uwagi do samego wykształcenia wyższego, a nie do ukończonego kierunku studiów.

Ogólnie rzecz biorąc, badani to w większości kobiety z wyższym wykształceniem w średnim wieku ze stażem ogólnym i w urzędzie około kilkunastu lat.

Dość duże zróżnicowanie pod względem cech demograficznych przy niewielkiej liczbie badanych nie uzasadnia analizy rozkładu odpowiedzi pod tym kątem. Analizy zostały więc ograniczone do kryterium zajmowanego stanowiska.

Grupa ekspertów, licząca 38 osób, była mało zróżnicowana ze względu na wykonywany zawód oraz zajmowane stanowisko. Największa ich liczba (33) to pracownicy szkół wyższych. Urzędników samorządowych było 3, jedna osoba z firmy doradczej i także jedna osoba z organizacji pozarządowej. Nikt nie zaklasyfikował siebie wyłącznie jako praktyka zarządzania, a 10 osób stwierdziło, że jednocześnie są praktykami i badaczami zarządzania publicznego.

Wśród nich było 7 profesorów i 25 doktorów. Najwięcej ekspertów (14) miało ogólny staż pracy od 11 do 20 lat, do 10 – 5 osób i po 7 osób 21–30 oraz 31–40 lat, a ponad 40 lat – 2 osoby. Relatywnie krótszy okazał się staż ekspertów w organizacjach, które ich zatrudniają. W pozostałych przedziałach czasowych mieściło

się po kilka osób. Najkrótszy staż, tj. do 5 lat, miało 12 ekspertów, a na obecnym stanowisko 19, a 6–10 lat – 11.

Wszyscy eksperci mieli doświadczenie w badaniu zarządzania publicznego – największa grupa (14) zadeklarowała, że interesuje się zarządzaniem publicznym 5 lat i mniej, a po 8 osób, że 6–10 oraz 11–15 lat. W pojedynczych wypadkach zadeklarowano około dwudziestoletnie (3), około trzydziestoletnie (2), a nawet ponad czterdziestoletnie zainteresowanie analizowaną dyscypliną naukową. Do tych ostatnich deklaracji należy odnieść się ostrożnie, gdyż wychodzą one poza okres, w którym zarządzanie publiczne się wyodrębniło. Dość zaznaczyć, że w Polsce zauważalny jego rozwój zaobserwowano dopiero w połowie pierwszej dekady XXI wieku.

Ogólnie rzecz biorąc, badani menedżerowie publiczni i urzędnicy – samodzielni specjaliści oraz eksperci zarządzania publicznego to osoby posiadające wystarczające doświadczenie i wiedzę o zagadnieniach obejmujących prowadzenie spraw publicznych na szczeblu lokalnym. Ich opinie stanowić mogą interesujące ilustracje rozważań prowadzonych w niniejszej monografii.

Przeprowadzone rozważania zawarte w monografii zamieszczono w pięciu rozdziałach oraz we wstępie i zakończeniu.

Rozdział pierwszy poświęcono zarządzaniu publicznemu jako dyscyplinie naukowej będącej podstawą teoretyczną współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich, ze szczególnym uwzględnieniem nowych koncepcji w zarządzaniu publicznym. Omawiane zagadnienia zilustrowano wynikami własnych badań empirycznych przeprowadzonych 2010 r.

W rozdziale drugim zawarto rozważania o podejmowaniu działań na rzecz dobra wspólnego. Podkreślono istotę organizacji publicznych oraz specyfikę organizacji obywatelskich, a następnie kształtowanie relacji organizacji publicznych i obywatelskich.

Na rozdział trzeci składa się analiza istoty pojęcia „menedżerowie publiczni" oraz ich kompetencji. Analogicznie do wcześniejszych wywodów, najpierw zwrócono uwagę na specyfikę menedżerów publicznych, a następnie na wyróżniającą się charakterystykę kompetencji współczesnych menedżerów. Przedstawiono także opinie badanych o menedżerach publicznych oraz o ich kompetencjach.

Szczególne miejsce w niniejszej monografii zajmuje orientacja na współdziałanie w organizacjach publicznych, której w całości

poświęcono rozdział czwarty, podczas gdy w pozostałych oprócz głównej problematyki rozważane są również inne kwestie powiązane ze współpracą. Orientacja ta została ona rozpatrzona pod kątem kultury współdziałania organizacji publicznych, zdolności do współdziałania, a także korzyści współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich w praktyce badanych organizacji.

W rozdziale piątym skoncentrowano się na określeniu warunków doskonalenia funkcjonowania organizacji publicznych współpracujących z organizacjami pozarządowymi. Podkreślono przy tym obecne i przewidywane zmiany w kompetencjach menedżerów publicznych. Wykazano też zasadność wzmacniania orientacji na współdziałanie międzyorganizacyjne oraz kierunek rozwoju ku innowacyjnemu zarządzaniu publicznemu. Omówiono również kierunki zmian wewnątrzorganizacyjnych w aspekcie współdziałania.

Monografia przeznaczona jest dla wszystkich zainteresowanych problematyką zarządzania publicznego – ludzi nauki i studentów, a także praktyków zarządzania organizacjami publicznymi i obywatelskimi.

Rozdział 1
Teoretyczne podstawy współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich

1.1. Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa

Zarządzanie publiczne w Polsce to wyłaniająca się od kilku lat – w ramach nauk o zarządzaniu (NoZ) – nowa dyscyplina nauki. Dotychczas dyscypliny szczegółowe i specjalności nauk o zarządzaniu tworzone były w celu koncentrowania się na jednym z obszarów funkcjonalnych organizacji, głównie przedsiębiorstwa. Sytuacja ta uległa zmianie i obecnie można zaobserwować ukształtowanie się nowej subdyscypliny nauk o zarządzaniu w rezultacie koncentrowania się coraz większej liczby badaczy na zarządzaniu sprawami publicznymi.

W ostatnim czasie wykorzystuje się w analizie trzyelementową typologię według charakteru zaspokajania potrzeb oraz motywu podejmowania zorganizowanego działania [Kożuch, 2011, s. 96-104], na którą składają się następujące rodzaje organizacji: publiczne, biznesowe, społeczne.

Motywacje ich powstawania są następujące:

- publiczne, gdy zorganizowane działania służą zaspokajaniu interesu publicznego, czyli mówiąc w uproszczeniu, mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli;
- biznesowe, inaczej komercyjne, które tworzone są wówczas, gdy do podejmowania zorganizowanego działania ludzi motywuje zamiar osiągania zysku;
- społeczne (inaczej pozarządowe, *non profit*, obywatelskie i inne, do tworzenia których ludzie są motywowani przez potrzeby wyższe i dzięki temu są one nastawione na dobro wspólne, które zaspokaja potrzeby określonych grup ludzkich.

Współczesne organizacje publiczne podejmują działania w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje cele głównie poprzez tworzenie relacji współdziałania z innymi organizacjami lub grupami uczestników życia społeczno-gospodarczego. Dzięki temu realizowane są zarówno cele tych organizacji, które są powołane do oferowania dóbr i usług publicznych, jak i cele organizacji i grup współdziałających. Znaczy to, że instrumenty prawno-administracyjne, charakterystyczne dla administrowania publicznego, schodzą na plan dalszy, a odbiorcy usług traktowani są jak beneficjenci służby publicznej.

Organizacje publiczne mają też własne cele wewnątrzorganizacyjne, ale ich cechą jest podporządkowanie celowi służenia społeczeństwu, który osiągany jest przede wszystkim dzięki specyficznym bezpośrednim bądź pośrednim związkom z otoczeniem.

Główne cele zarządzania publicznego jako szczegółowej dyscypliny naukowej to:

- diagnozowanie procesów zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego rozumianego jako służenie celom wyższym, najważniejszym dla całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami;
- wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych niezależnie od skali ich działania;
- ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian oraz ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności;
- wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości.

Zarządzanie publiczne pełni więc – tak jak dyscyplina, w której skład ono wchodzi – następujące funkcje: diagnostyczną, wyjaśniającą, inaczej eksplanacyjną, oraz prognostyczną, przy czym zarządzanie publiczne pełni te funkcje wobec własnego obiektu badań.

Istotę zarządzania publicznego najłatwiej można podkreślić, zestawiając ten rodzaj zarządzania z administracją publiczną, inaczej nauką o administracji, jako dyscypliną o prawnych i prawno-organizacyjnych aspektach funkcjonowania aparatu wykonawczego władzy publicznej. Pojęcie zarządzania jest przede wszystkim

szersze niż termin „administracja", gdyż administracja publiczna koncentruje się na wdrażaniu politycznych dyrektyw i procedur w ramach realizacji zadań rządu i samorządu terytorialnego. Innymi słowy, administrowanie, obejmujące realizację usług zdefiniowanych przez instrukcje, dyrektywy, zarządzenia i rozporządzenia, jest podporządkowane wymogom prawa.

Zarządzanie publiczne, co słusznie akcentuje W. Kieżun, polega na samodzielnym osiąganiu założonych celów i osobistej odpowiedzialności menedżerów publicznych za ich realizację. Administrowanie i zarządzanie odróżniają też teoretyczne podstawy działania. Z jednej strony zatem można wskazać na prawo administracyjne i politologię w tradycyjnej administracji, a z drugiej na teorię organizacji i zarządzania, a zwłaszcza na systemowe i sytuacyjne podejście do organizacji, mocno zaznaczające rolę środowiska organizacji, a w odniesieniu do organizacji publicznych rolę środowiska społeczno-politycznego. Ponadto zarządzanie publiczne obejmuje swoim zakresem nie tylko tradycyjną administrację publiczną, ale także inne organizacje publiczne, a czasami także organizacje obywatelskie, analizując ich dążenie do maksymalnej sprawności przy realizacji założonych strategicznych celów przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego [Kieżun, 2002].

Od początku powstawania zarządzania publicznego na temat jego istoty spotykane były krańcowo różne poglądy [Pollitt, Bouckaert, 2000, s. 15–16]. Po pierwsze, dostrzeżono, że było ono nowym zjawiskiem, nową formą prowadzenia spraw publicznych. Stąd też przeciwstawiano je starej formie, czyli administrowaniu publicznemu. Opinia ta jednak stanowiła zbytnie uproszczenie. Natomiast słusznie przypisywano zarządzaniu publicznemu atrybut dynamicznej siły sprawczej zmian. Po drugie, dość często formułowany był i nadal jest pogląd, dotyczący obserwowanego od ćwierćwiecza swoistego zapożyczania przez sektor publiczny idei oraz instrumentów, ukształtowanych w sektorze komercyjnym. Niektórzy badacze twierdzą, że ma to miejsce tylko w odniesieniu do działań poszczególnych organizacji publicznych, podczas gdy sektor publiczny jako całość nie powinien przejmować sposobów realizacji celów od sektora przedsiębiorstw. Inni z kolei zajmują diametralnie różne stanowisko twierdząc, iż metody i techniki zarządzania przedsiębiorstwami oraz kultura biznesu mogą stanowić

rozwiązanie wielu problemów i patologii, powstałych przy wykorzystywaniu tradycyjnych form zarządzania sprawami publicznymi.

Tymczasem właściwa droga wiedzie pomiędzy skrajnymi podejściami. Niezbędne jest adaptowanie niektórych instrumentów sprawdzonych w zarządzaniu przedsiębiorstwami do potrzeb zarządzania organizacjami publicznymi. Poza tym logika działań poszczególnych organizacji musi odpowiadać logice funkcjonowania całego sektora. W innym przypadku istniałaby niespójność, ograniczająca sprawność organizacji publicznych.

Analizując istotę zarządzania publicznego, często trafnie podkreśla się, że jest ono ściśle i nierozerwalnie powiązane z polityką, prawem i szerzej ze społeczeństwem obywatelskim oraz że dominuje w nim logika wyboru publicznego. Innymi słowy, zarządzanie to charakteryzuje uwzględnianie nie tylko efektywności ekonomicznej, ale również efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym.

Zarządzanie publiczne ma wyróżniający się od innych subdyscyplin nauk o zarządzaniu przedmiot badań, wzgląd badawczy i – w dużo mniejszym stopniu – metody zarządzania.

Różnorodność świata organizacji oraz wysoki stopień ich złożoności umożliwia grupowanie organizacji, tj. klasyfikowanie według określonych kryteriów w celu lepszego poznania ich istoty. Najczęściej stosuje się takie kryteria, jak: rodzaj działalności, dziedzina działalności, zasięg działania, rozmiary organizacji określane wielkością zasobów, forma własności. Rzadziej – jak już podkreślono – wskazuje się na motyw podejmowania zorganizowanego działania ludzi czy też typ relacji między organizacją, jej uczestnikami i otoczeniem organizacji.

Przedmiot badań zarządzania publicznego stanowią procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych.

Obiekt badań zarządzania publicznego charakteryzuje wieloaspektowość i interdyscyplinarność. Organizacje publiczne najczęściej są szczególnie złożonymi systemami, a ich funkcjonowanie uwarunkowane jest różnorodnymi czynnikami ekonomicznymi, psychospołecznymi i kulturowymi, politycznymi i prawnymi, tech-

nicznymi i ekologicznymi oraz innymi. Ich badanie wymaga wieloaspektowej i wielowątkowej analizy oraz sięgania do aparatu poznawczego i dorobku innych dyscyplin naukowych.

Przedmiotem, inaczej obiektem, nowej szczegółowej dyscypliny są tylko niektóre organizacje, a mianowicie te, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego. Jako przedmiot badań zarządzania publicznego – choć w ograniczonym stopniu – można też wskazać organizacje obywatelskie. Uzasadnione jest to większym ich podobieństwem do organizacji publicznych niż do przedsiębiorstw. Stosując kryterium motywu podejmowania zorganizowanej działalności, rozróżniamy bowiem organizacje komercyjne i niekomercyjne. Te ostatnie tworzone są w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego. Podstawowe różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i obywatelskimi w kontekście dbałości o dobro wspólne można sprowadzić do obligatoryjności i dobrowolności, a także powszechności i adresowania zorganizowanych działań do konkretnych grup społecznych, czyli znacznie mniejszego zakresu oddziaływań organizacji obywatelskich.

W zarządzaniu publicznym, jak już podkreślono, znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego. Odnoszenie ich do organizacji publicznych wymaga jednak uwzględniania specyfiki tych organizacji.

Zasady zarządzania ogólnego mają znaczenie na wszystkich poziomach zarządzania publicznego, a w szczególności w zarządzaniu pojedynczymi organizacjami. Zrodziło to liczne nieporozumienia, gdyż bardzo często zarządzanie ogólne jest utożsamiane z zarządzaniem przedsiębiorstwami, dla potrzeb których powstały nauki o zarządzaniu.

Przedsiębiorstwo i organizację publiczną różni przede wszystkim motyw podejmowania zorganizowanej działalności. Przekłada się on na podsystem celów i wartości, a poprzez niego na pozostałe podsystemy, wpływając na specyfikę zarządzania we wskazanych rodzajach organizacji. Na gruncie zarządzania ogólnego, inaczej teorii organizacji i zarządzania, można objaśniać wszystko to, co podstawowe i uniwersalne w zarządzaniu organizacjami, natomiast na gruncie zarządzania przedsiębiorstwem czy zarządzania publicznego można poznawać i objaśniać specyficzne dla tych różnych rodzajów organizacji zasady i prawidłowości ich funkcjonowania, a także formułować projekty zmian.

Działalność przedsiębiorstw oparta jest na logice procesów rynkowych, która w ostatnich latach uzupełniana jest analizą innych czynników niż tylko ekonomiczne. W organizacjach publicznych jest na odwrót. Nie można więc zgodzić się z poglądem powtarzanym przez niektórych badaczy, że „kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbytnio od logiki zarządzania w sektorze prywatnym" [Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 8]. Uzasadnieniem egzystencji organizacji publicznych jest bowiem niemożliwość zaspokajania potrzeb zbiorowości ludzi wyłącznie dzięki funkcjonowaniu organizacji rynkowych.

Organizacje publiczne od przedsiębiorstw różni więc nie tylko motyw podejmowania działalności, ale także system wartości, kryteria racjonalności, wzorce postaw i zachowań uczestników zorganizowanych działań i inne cechy mające znaczący wpływ na zarządzanie tymi organizacjami. Jednocześnie jednak organizacje publiczne funkcjonują w ramach gospodarki rynkowej. Aspekt ekonomiczny ich działań musi więc być uwzględniany, ale nie może dominować.

W zarządzaniu publicznym realizowanym w pojedynczych organizacjach skuteczność oddziaływania na uczestników organizacji zapewniają więzi organizacyjne, przede wszystkim więzi służbowe.

Inaczej proces zarządzania przebiega, gdy oddziaływanie menedżerów publicznych nakierowane jest na uczestników procesów wychodzących poza ramy pojedynczych organizacji, i to niezależnie od ich formy. Dzieje się tak w przypadku zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego czy zarządzania określonymi sferami społeczno-gospodarczymi i sieciami organizacji. Wówczas występują więzi instytucjonalne, a nawet więzi nieformalne, czy tylko – lub aż – terytorialna wspólnota celów.

W tradycyjnym podejściu – zależnie od przyjętej doktryny społeczno-politycznej i rozumienia w jej ramach roli państwa – do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych wystarczało przyjęcie określonego przepisami prawa sposobu funkcjonowania organizacji publicznych i wymuszania jego przestrzegania głównie za pomocą nakazów i zakazów.

Jednak zmiany cywilizacyjne poszły w kierunku tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, co wywołało na tyle istotne zmiany w oczekiwaniach społecznych, że spowodowały one zapotrzebowanie na zarządzanie publiczne, którego wprowadzenie do urzędów

i innych organizacji publicznych kieruje je na tory sprawnego osiągania założonych celów.

W pojedynczej organizacji istnieje ustalona hierarchia odzwierciedlona w strukturze organizacyjnej, której granice są jednoznacznie określone, a ponadto organizacja ta dysponuje ściśle określonymi zasobami, w tym ludzkimi, można więc mówić o zamkniętym członkostwie. Natomiast w przypadku, gdy zarządzanie obejmuje oddziaływanie na różniących się samodzielnych uczestników procesów społeczno-gospodarczych, warunki, w jakich realizowane są cele organizacyjne, są zgoła odmienne. Są one charakterystyczne dla członkostwa otwartego [Padaki, Vaz, 2003 s. 177], gdzie urzeczywistnianie celów organizacyjnych umożliwiają ukształtowane relacje organizacji publicznych z ich otoczeniem. Przede wszystkim chodzi o relacje umożliwiające współdziałanie międzyorganizacyjne ukierunkowane na realizację wspólnych dla danej społeczności celów, mimo dostrzegania wielu istotnych różnic pomiędzy uczestnikami zorganizowanego działania.

W przeszłości wystarczająca była wola polityczna i sformułowane zgodnie z nią polityki publiczne powierzane do realizacji aparatowi władzy. Aktywność obywateli była ograniczona do aktu wyborczego. Nie było presji społecznej na sprawne zarządzanie zapewniające realizację zbiorowych potrzeb społecznych na miarę oczekiwań obywateli. W dzisiejszych czasach nierealne jest narzucanie określonych polityk publicznych. Ważne stało się nie tylko formułowanie polityk i programów publicznych, ale przede wszystkim przyjęcie sposobów ich wdrażania przy współudziale obywateli. Znaczącą rangę zyskały zatem takie funkcje zarządzania, jak przewodzenie w organizacjach z otwartym członkostwem, społeczne komunikowanie się, koordynowanie wspólnych działań, wychodzące poza granice organizacji i odnoszące się do takich struktur, jak cała gospodarka, region, czy też gmina.

Organizacje będące obiektem zainteresowania zarządzania publicznego różnią się od przedsiębiorstw na tyle istotnymi cechami, że mogą stanowić przedmiot badań szczegółowej dyscypliny nauk o zarządzaniu.

Do podstawowych kryteriów wyodrębniania dyscypliny naukowej należy – oprócz przedmiotu badań – także posiadanie przez nią własnego względu badawczego oraz metod.

Wzgląd badawczy, czyli punkt widzenia, z którego zarządzanie publiczne rozpatruje obiekt badań, to sprawność funkcjonowania organizacji publicznych jako całości oraz poszczególnych jej podsystemów. Organizacjami publicznymi zajmuje się wiele dyscyplin naukowych. Najlepszym przykładem jest tu ekonomia sektora publicznego [Stiglitz, 2005], obejmująca swoim zainteresowaniem mechanizmy funkcjonowania sektora publicznego jako całości i jednostek tworzących ten sektor. W zarządzaniu publicznym jest podobnie z tym, że koncentruje się na aspektach instytucjonalnym i strukturalnym. Podobny pogląd wyraził M. Bielski w odniesieniu do ekonomii oraz teorii organizacji i zarządzania [Bielski, 1997, s. 17]. Organizacjami publicznymi zajmuje się też administracja publiczna, ale jej względem badawczym jest zgodność funkcjonowania jednostek administracji publicznych z obowiązującym prawem. Organizacje publiczne są także przedmiotem badań socjologii organizacji, psychologii organizacji i innych. Jednak żadna inna dyscyplina naukowa poza zarządzaniem publicznym – co należy wyraźnie podkreślić – nie czyni przedmiotem swoich zainteresowań sfery zarządzania zorganizowanym działaniem zapewniającym sprawne zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa.

Zatem właściwym dla zarządzania publicznego obszarem zainteresowań jest sfera zarządzania badana pod kątem prawidłowości i źródeł sprawności zorganizowanego działania zbiorowego oraz sprawnej realizacji przedsięwzięć w powiązaniu ze specyfiką tych organizacji, obejmującą odmienności struktur organizacyjnych, celów organizacyjnych, relacji z otoczeniem oraz wartości menedżerów publicznych.

Organizacje publiczne badane są także na gruncie zarządzania ogólnego. Wówczas traktowane są one jak każda organizacja i odnoszone są do nich ogólne zasady i prawidłowości zarządzania. Takie podejście badawcze ma poważne ograniczenia, gdyż pozwala poznać tylko najbardziej podstawowe procesy i zjawiska przebiegające w tych organizacjach i w ich otoczeniu. Tymczasem wzrost złożoności procesów zarządzania i społeczne zapotrzebowanie na usprawnianie ich działalności powodują, że istnieje konieczność badania tych organizacji w ramach zarządzania publicznego jako wyodrębnionej subdyscypliny nauk o zarządzaniu.

Nauki o zarządzaniu – jak trafnie zauważył L. Krzyżanowski – należą do dyscyplin, których subdyscypliny i specjalności nauko-

we wciąż jeszcze się kształtują. Nie dysponują one dostatecznie rozwiniętym instrumentarium poznawczym i metodologicznym. Nawiązując do metod nauk o zarządzaniu, należy zaznaczyć, iż ta dyscyplina charakteryzuje się pluralizmem metodologicznym. Z jednej strony jest to uwarunkowane wieloaspektowością przedmiotu badań, ale z drugiej wynika z tego, że zarządzanie jest nauką w stanie tworzenia się, gdy tymczasem oryginalne metodologie powstają w rezultacie zaawansowanego rozwoju danej nauki [Krzyżanowski, 1999].

Zarządzanie publiczne – oprócz metod i technik właściwych dla całej dyscypliny – wykorzystuje takie metody, jak mapa relacji, badająca procesy integracji środowisk lokalnych i społecznego aktywizowania obywateli [Bryson, Finn, 1995, s. 269], czy publiczne zarządzanie strategiczne oparte na więziach pozasłużbowych i specyficznych relacjach z odbiorcami dóbr i usług publicznych. Do oryginalnych metod zarządzania publicznego należy strategiczne zarządzanie organizacją terytorialną [Noworól, 2007, s. 146–161]. Współczesne zarządzanie publiczne to także zarządzanie programami i projektami publicznymi ustalanymi w drodze negocjacji lub będącymi rezultatem aktów wyborczych, a przykładowym megaprogramem publicznym było wejście Polski do Unii Europejskiej.

Wypracowanie własnego instrumentarium badawczego to niewątpliwie jeden z najbardziej złożonych procesów, następujący w miarę rozwoju danej dyscypliny. Również od zarządzania publicznego należy oczekiwać, że jego metody w przyszłości będą bardziej zróżnicowane.

Koncentrując się na swoim obiekcie badań pod względem sprawności, zarządzanie publiczne korzysta z dorobku innych subdyscyplin nauk o zarządzaniu i innych dyscyplin naukowych. Zasilenia zarządzania publicznego przez inne nauki są wielostronne.

I tak, naukom politycznym analizowana subdyscyplina zawdzięcza poznanie politycznego kontekstu oraz warunków procesów decyzyjnych, natury i zachowań instytucji publicznych, politycznych aspektów motywowania ludzi na wybieralnych stanowiskach, sposobów wywierania nacisku na rząd itp.

Ekonomia zasila nauki o zarządzaniu w przydatne z perspektywy zarządzania publicznego analizy roli państwa w gospodarce,

metody oceny ekonomicznej efektywności rządu i jego agend itp. Ponadto na podstawie badań ekonomicznych można wnioskować o wpływie interesariuszy i organów nadzoru na motywowanie ludzi w organizacjach publicznych.

Związki teorii organizacji z zarządzaniem publicznym zaznaczają się w objaśnianiu różnic pomiędzy cechami i zachowaniami organizacji prywatnych i publicznych oraz przyczynami tych różnic. Nauka ta pomaga wyjaśnić, dlaczego organizacje publiczne napotykają na trudności w realizacji wyznaczonych celów, a zwłaszcza na ograniczenia, jakie występują we wprowadzaniu w zarządzaniu innowacji zmierzających do doskonalenia procesów świadczenia usług publicznych.

Administracja publiczna jest pomocna w rozpoznawaniu administracyjnych uwarunkowań zarządzania publicznego. Ważny jest jej dorobek w określeniu znaczenia zarządzania publicznego w demokratycznym państwie. W Polsce administrację publiczną od zarządzania publicznego odróżniają bardzo ścisłe związki z prawem oraz różnice w logice administrowania, koncentrującego się na wykonywaniu zapisów ustaw i innych aktów prawnych. Celem zewnętrznym nauki administracji jest zapewnienie, by organizacje publiczne działały zgodnie z prawem, podczas gdy zarządzanie publiczne koncentruje się na sprawności działań organizacji, które bada. Poza tym przedmiot badań zarządzania jest szerszy od nauki o administracji.

Prawo administracyjne zasila zarządzanie publiczne wynikami badań nad ogółem norm regulujących stosunki społeczne związane z administracyjną działalnością organów państwa i innych organizacji wykonujących publiczne funkcje administracyjne.

Zarządzanie publiczne zasilane jest więc przez nauki, które tradycyjnie swoim zainteresowaniem obejmują również sferę publiczną życia społeczno-gospodarczego, tj. naukę o polityce, ekonomię, prawo administracyjne, administrację publiczną, teorię organizacji.

Misją zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu jest inspirowanie działalności badawczej oraz integrowanie dorobku teoretycznego i praktycznego różnych podejść badawczych do zarządzania organizacjami publicznymi, w których można wyraźnie wyróżnić nurt ekonomiczny i nurt humanistyczny [Frączkiewicz-Wronka, 2009; Kożuch, 2009, s. 161–169].

Zatem zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu, której głównym celem jest badanie zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego, w tym wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego zbiorowego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych (niezależnie od skali działania) poprzez ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian, ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności, a także wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości.

Z przeprowadzonych wywodów wynika, iż zarządzanie publiczne to subdyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sektor publiczny oraz optymalnym wykorzystywaniem możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego.

1.2. Nowe koncepcje w zarządzaniu publicznym

Współcześnie obserwuje się dwa główne źródła nowych koncepcji zarządzania organizacjami publicznymi. Jedno z nich to nowe koncepcje powstałe na gruncie zarządzania ogólnego, drugie zaś źródło stanowią – dostosowywane do diagnozowanych potrzeb – zmodyfikowane modele zarządzania publicznego.

W nauce o organizacji dotychczas jednoznacznie nie określono różnicy pomiędzy koncepcjami oraz metodami zarządzania [Czerska, Szpitter, 2010; Brzozowski, Kopczyński, 2009; Lichtarski, 2006; Krupski, Łobos, 2004; Mikołajczyk, 2003; Zimniewicz, 1999]. Często więc przyjmuje się formułę „koncepcje i metody zarządzania", odróżniając przy tym tradycyjne i nowoczesne ujęcia. Ponieważ jednak nauka o zarządzaniu ma charakter kumulatywny, właściwsze jest mówienie o współczesnych koncepcjach zarządzania. Pojęcie koncepcji może obejmować również metodę określaną jako usystematyzowane postępowanie, mające na celu rozwiązywanie problemów zarządzania organizacją. Współcześnie na wiele koncepcji składają się metody obudowane swoistą filozofią.

Należą do nich: zarządzanie strategiczne, reengineering, total quality management – kompleksowe zarządzanie jakością, benchmarking, outsourcing, outplacement, lean management, zarzą-

dzanie przez cele, zarządzanie projektami i przez projekty, zarządzanie marketingowe, zrównoważona karta wyników, zarządzanie zaufaniem, zarządzanie partycypacyjne, partnerstwo publiczno-prywatne i jego odmiany, organizacja ucząca się.

Krótka charakterystyka nowych koncepcji zarządzania ogólnego pozwala zorientować się w głównych tendencjach zmian w zarządzaniu. Koncepcje te mają różną przydatność w praktyce zarządzania publicznego.

Zarządzanie publiczne, oprócz adaptowania koncepcji znanych i sprawdzonych w zarządzaniu biznesowym, wypracowało swoje własne instrumentarium, choć nie jest ono wystarczająco rozpowszechniane. Należy tu przede wszystkim inkluzywne przywództwo, aktywne zarządzanie strategiczne, dziesięcioetapowy cykl zarządzania zmianą organizacyjną, zarządzanie przez system komisji, zarządzanie przez deliberację publiczną, nowe koncepcje zarządzania finansami publicznymi – budżet zadaniowy, plan przedsięwzięć wieloletnich, wieloletnia prognoza finansowa.

Obserwowana na gruncie zarządzania ogólnego zmiana w podejściu do jakości, zaowocowała powstaniem koncepcji *total quality management* (TQM), czyli kompleksowego zarządzania jakością.

Pojęcie jakości związane jest z różnicami typów produktów (usług), co najłatwiej można zilustrować na przykładzie wyrobów przemysłu motoryzacyjnego: różne samochody uważane są za produkty wysokiej jakości, zważywszy na ich standard i cenę.

W zarządzaniu jakością ważnym pojęciem jest jakość totalna [Kindlarski, Bagiński, 1993, s. 17], posiadająca trzy aspekty: jakość projektowaną, czyli jakość wzorca określoną przez projektanta; jakość wykonania, tj. jakość faktycznie uzyskaną przez wytwórcę lub możliwą do wykonania przez niego; jakość wymaganą przez klienta, czyli omówioną wyżej jakość, której oczekuje nabywca produktu.

Na proces zarządzania przez jakość składają się takie elementy, jak:

- określenie polityki i celów jakościowych, planowanie jakości, zapewnienie jakości, w którym w odniesieniu do produktu najważniejsze są wymagania jakościowe i specyfikacja, a w odniesieniu do procesu - parametry jakościowe, plan badań, mechanizmy regulacji, dokumentacja dowodowa;

- sterowanie jakością, tj. sterowanie procesem: regulacja, działania zaradcze i korygujące, badanie jakości, przeglądy;
- doskonalenie jakości dzięki prowadzeniu dokumentacji dowodowej, danym o jakości, decyzjom jakościowym i audytom jakości.

W Stanach Zjednoczonych największą popularność uzyskały trzy podejścia zorientowane na jakość: W.E. Deminga, J. Jurana i PH. Crosby'ego. Podejścia te zyskały popularność na świecie, a wokół nich skoncentrowały się szkoły i ruchy jakości [Matczewski, 1995, s. 201–209]. Koncepcja ta znana jest w wielu modyfikacjach, ale istota zasad TQM pozostaje niezmienna. Wymienić można następujące zasady: koncentracja na klientach zewnętrznych i wewnętrznych, stałe doskonalenie procesów i wyników pracy, uelastycznianie struktur organizacyjnych, stałe kształcenie i doskonalenie zawodowe ludzi w organizacji, docenianie komunikowania się wewnątrz organizacji i z jej otoczeniem.

Zarządzanie przez jakość przyjęło się w zarządzaniu publicznym, chociaż z dość dużym opóźnieniem w stosunku do biznesu.

Współcześnie do najważniejszych koncepcji zarządzania należy zarządzanie projektami oraz zarządzanie przez projekty jako bardziej zaawansowana forma zorganizowanego działania ludzi [Stabryła, 2006; Pawlak, 2006; Trocki, Grucza, Ogonek, 2009; Roszkowski, Wiatrak, 2005]. Cechą charakterystyczną naszej cywilizacji jest bowiem z jednej strony niebywała dynamika procesów technicznych i informacyjno-technologicznych, a z drugiej – nienadążanie sfery społecznej za rozwojem naukowo-technicznym i ekonomicznym. Dynamiczne procesy rozwojowe to nie tylko pozytywne zmiany, ale również pojawianie się nowych problemów i zagrożeń. Nie wystarcza więc zarządzanie organizacjami, a potrzebne stają się programy i projekty (pip) oraz właściwe zarządzanie nimi.

Zarządzanie projektami w zarządzaniu publicznym odgrywa szczególną rolę. Patrząc z perspektywy zarządzania publicznego, można dostrzec wyróżniające cechy programów publicznych. Najczęściej są uchwalane i przyjmowane, a następnie zarządzane przez jednostki samorządu terytorialnego. Ich realizacja prowadzi do powstania dóbr publicznych, tworząc nową jakość funkcjonalną, z której mają pożytek wszyscy mieszkańcy danego obszaru (są przedmiotem konsumpcji łącznej i nikogo nie można wykluczyć). We wdrażaniu programów i projektów uczestniczy na ogół wielu

współdziałających ze sobą różnorodnych partnerów, co nadaje szczególną rangę dwóm megafunkcjom zarządzania, tj. koordynowaniu i komunikowaniu się. Wdrażanie programów publicznych najczęściej obejmuje realizację wielu projektów, co rodzi zapotrzebowanie na sprawne zarządzanie projektami.

Zarządzanie projektami obejmuje głównie funkcje planowania, koordynowania i komunikowania oraz nadzoru i kontroli w złożonych wieloletnich przedsięwzięciach o zasięgu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Coraz częściej odbywa się ono przy założeniu, że przedsięwzięcia te realizowane będą przez pakiety projektów, inaczej multiprojekty, co oznacza przechodzenie od zarządzania pojedynczymi projektami do zarządzania przez projekty, a nawet do tworzenia organizacji projektowych, którą charakteryzuje jednoczesna realizacja wielu przedsięwzięć, tymczasowość i zmienność zadań oraz ról, wymagające od ludzi i organizacji ciągłego uczenia się.

Zarządzanie projektami uznaje się za nowy paradygmat akcentujący myślenie strategiczne. Łączy ono role i procesy oraz integruje metody zarządzania operacjami i zarządzania projektami. Może także - w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego - łączyć organizacje z różnych sektorów społeczno-gospodarczych.

Zarządzanie projektami można też definiować jako zestaw praktyk zarządczych zapewniających ścisłą integrację projektów z innymi operacjami przebiegającymi w organizacji, dostosowujących do siebie strukturę organizacji i jej procesy, harmonizujących projekty ze strategią, zasobami oraz kontrolą i nadzorem.

Zarządzanie projektami ma swoje wady i zalety. Do pierwszych należą: wzmacnianie myślenia krótkofalowego; wymóg posiadania nowych umiejętności trudny do zaakceptowania przez niektórych menedżerów publicznych; potęgowanie stresu spowodowanego rozliczalnością i naciskiem na osiąganie konkretnych rezultatów; możliwość – w przypadku niewłaściwych zastosowań – tworzenia kosztów niewspółmiernych do osiąganych efektów; alokacja zasobów niezgodna z utartymi sposobami i wywołująca opór przeciw zmianom; zakończenie projektu oznaczające koniec zatrudnienia.

Natomiast do zalet zarządzania projektami zalicza się: wprowadzanie do strategicznego zarządzania publicznego mierników i policzalnych korzyści; tworzenie warunków do formułowania wykonalnych celów; zwiększanie dynamiki działania w osiąganiu celów;

skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem, koncentrowanie się na głównym celu i rezultatach oczekiwanych przez interesariuszy.

Dla publicznego zarządzania projektami charakterystyczne jest to, że obejmuje ono koordynację powiązanych ze sobą projektów, która zapewnia osiągnięcie rezultatów i sposobu kontroli niemożliwych w warunkach, gdy każdy z projektów jest zarządzany indywidualnie.

Wdrażanie tej koncepcji pozwala przezwyciężyć niektóre niedostatki zarządzania publicznego.

Benchmarking to koncepcja opierająca się na założeniu, że we współczesnym świecie niemożliwe – ani dla człowieka, ani w przypadku całej organizacji – jest opanowanie całej wiedzy i wdrożenie najlepszych, niedających się udoskonalić rozwiązań. Ponadto organizacja nie jest wyizolowana, ale stanowi element większych systemów, a dobrym punktem odniesienia są dla niej inne organizacje funkcjonujące w tej samej branży, od których można się wiele nauczyć. Dlatego ważne jest określanie wartości tego, co organizacja robi oraz porównywanie osiągniętych przez nią wyników z rezultatami innych i na tej podstawie ustalenie, jaką pozycję ta organizacja zajmuje na rynku, co i jak ma zrobić, by dorównać innym [Kowalak, 2009; Bendell, Boulter, 2000]. Nazwa metody pochodzi od słowa *benchmark*, które w topografii oznacza punkt orientacyjny, a w marynistyce – poziom zanurzenia statku, którego przekroczenie jest dla statku bardzo niebezpieczne. Jest to więc pewien wzorzec, norma, a jednocześnie punkt odniesienia [Mikołajczyk, 2003, s. 141]. Sama idea benchmarkingu jako porównywania się z innymi nie jest czymś nowym. Ludzie zawsze posługiwali się różnego typu wzorcami, traktując je jak punkt odniesienia dla ich własnych działań. Nowoczesny benchmarking jednak nie jest prostym porównywaniem się czy naśladowaniem cudzych zachowań i bezkrytycznym przejmowaniem wzorców. Jest raczej filozofią, której sednem jest stałe dążenie do doskonałości i wykorzystywanie w tym celu sprawdzonych rozwiązań w danej dziedzinie, powszechnie uznawanych za najlepsze. Punktem odniesienia mogą tu być, naturalnie, zarówno firmy konkurencyjne jak i te, które działają w innych branżach, stosują jednak rozwiązania, które również gdzie indziej mogą się przydać. W pierwszym przypadku mówimy o benchmarkingu konkurencyjnym, w drugim zaś jest to benchmarking generyczny. Inne rodzaje benchmarkingu to: ogól-

ny, strategiczny, wyników działania, procesów. Wyróżnia się także benchmarking wewnętrzny, polegający na porównywaniu rozwiązań o tym samym charakterze spotykanych w obrębie danej organizacji, np. w różnych jednostkach i komórkach organizacyjnych. Tego rodzaju benchmarking pozwala podnieść poziom funkcjonowania wewnętrznych jednostek w organizacji. Jest on łatwy do przeprowadzenia, ale ma ograniczone znaczenie. Samo opieranie się na sukcesach własnej organizacji zawęża pole działania i ogranicza możliwości kreatywne zespołu badającego. Do wad benchmarkingu można zaliczyć pojawiające się czasami zachowania nieetyczne, a nawet takie, które wykazują znamiona przestępstw. Udowodnienie kradzieży cudzej własności intelektualnej, a tym bardziej ukaranie jej sprawców bywa zazwyczaj rzeczą bardzo trudną, stąd też przodujące przedsiębiorstwa bronią się na ogół przed ujawnianiem ich nowatorskich rozwiązań i podawaniem ich do publicznej wiadomości jako wzorów, grozi im to bowiem utratą pozycji konkurencyjnej. Stosowanie tej koncepcji może tez doprowadzić do tłumienia kreatywności i innowacyjności, gdyż pracownicy czują się zwolnieni z obowiązku bycia kreatywnymi w warunkach, gdy wystarczy naśladować innych [Czermiński i in., 2001, s. 508–513; Mikołajczyk, 2003, s. 143–147]. Jednak, ogólnie rzecz biorąc, zalety znacząco przeważają nad wadami tej koncepcji.

Koncepcja outplacementu pojawiła się w związku z koniecznością rozstawania się z pracownikami w taki sposób, by to nie zaszkodziło organizacji. Podobnie, jak większość innych terminów pochodzi od angielskich słów out - zewnątrz oraz placement – umieszczenie. Zgodnie ze swoim literalnym znaczeniem outplacement to podejmowanie przez realizatorów organizacyjnych zmian odpowiednich wysiłków w kierunku najbardziej racjonalnego wykorzystania potencjału kadrowego restrukturyzowanego przedsiębiorstwa drogą przemieszczaniu zwalnianych pracowników na nowe stanowiska umiejscowione poza przedsiębiorstwem, stwarzaniu im warunków do ewentualnego przekwalifikowania się, założenia własnej firmy itp., czemu winny służyć m.in. odprawy finansowe. Outplacement jest traktowany jako metoda łagodzenia nastrojów niezadowolenia panujących zwykle wśród pracowników likwidowanych przedsiębiorstw [Czermiński i in., 2001, s. 581]. Jest on przede wszystkim czynnikiem racjonalizacji gospodarowania zasobami ludzkimi.

Koncepcja Lean Management umożliwia wyszczuplenie organizacji. Jej wdrażanie związane jest z zasadami myślenia oraz zasadami pracy w tym systemie [Martyniak, 1998; Poznańska, 1994]. Zasady myślenia są następujące:

- ukierunkowanie na przyszłość – przewidywanie, kształtowanie przyszłych działań;
- wrażliwość – rozumienie otoczenia i reagowanie adaptacyjne;
- globalność – rozważanie efektów całościowych i odwaga wobec złożoności;
- dynamiczność – wykorzystanie wszystkich posiadanych zasobów;
- ekonomiczność – eliminowanie marnotrawstwa.

Natomiast zasady pracy przedstawiają się następująco:

- praca grupowa;
- odpowiedzialność osobista;
- sprzężenie zwrotne;
- racja klienta;
- priorytet wartości dodanej;
- standaryzacja;
- ciągłe ulepszanie;
- natychmiastowe eliminowanie przyczyn błędów;
- przewidywanie;
- stopniowe doskonalenie.

Stosowanie się do zasad myślenia i zasad pracy w ramach systemu Lean Management – które w równym stopniu obowiązują kierownictwo, jak i pracowników – umożliwia autoorganizację. Dzięki temu można nią zastępować organizację zewnętrzną.

W nowszych opracowaniach [Nogalski, 2010, s. 300–310; Czerska, 2009, s. 16] podkreśla się, że koncepcja ta prowadzi do znacznego ograniczania kosztów wytwarzania wartości dodanej dla klienta dzięki racjonalizacji zatrudnienia oraz sprawniejszemu zarządzaniu innymi zasobami organizacji. Ponadto umożliwia ludziom zatrudnionym na wszystkich szczeblach organizacji partycypację w eliminowaniu marnotrawstwa w wyniku przeprojektowania procesów organizacyjnych i doskonalenia przepływów między stanowiskami pracy, uwzględniających jasno zdefiniowane i właściwie zdiagnozowane wymagania klientów. Wymiary wdrażania tej koncepcji obejmują szeroki zakres. W wyszczególnionych

w literaturze obszarach można wyróżnić te, które są bezpośrednio związane z zachowaniami jednostek i grup ludzi oraz powiązane z pozostałymi zasobami oraz podsystemami organizacji. Do pierwszej grupy można zaliczyć: efektywne wykorzystanie kadr; nastawienie wszystkich pracowników na totalne ograniczanie zbędnych kosztów; permanentne usprawnienia i realizację przedsięwzięć innowacyjnych; kompetencje kadry menedżerskiej. Natomiast do drugiej grupy należą: koncentracja na działaniach podstawowych; system integrujący metody rozwijania jakości (*Total Quality Control*); zastosowanie koncepcji zarządzania logistycznego; rynkowy charakter produkcji; szerokie wykorzystanie outsourcingu; permanentna eliminacja marnotrawstwa; doskonalenie systemu zarządzania zasobami ludzkimi; elastyczność, odchudzanie i spłaszczanie struktur organizacyjnych; zdecentralizowany i sprawny system informacji; stosowanie nowej technologii elastycznych systemów wytwórczych (FMS); efektywne wykorzystanie czasu oraz skracanie cyklu produkcyjnego i gospodarczego.

Outsourcing jako koncepcja zarządzania oznacza działanie polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa macierzystego realizowanych przez nie funkcji i przekazaniu ich do realizacji innym podmiotom gospodarczym [Trocki, 2000, s. 13]. Ma to na celu z jednej strony lepszą koncentrację organizacji na jej funkcjach podstawowych, a z drugiej – podniesienie poziomu wykonawstwa funkcji ubocznych przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów.

Nazwa została wzięta z języka angielskiego: *out* – na zewnątrz oraz *resources* – zasoby. Outsourcing jest lokowaniem niektórych zasobów lub funkcji poza swoimi strukturami w celu usprawnienia funkcjonowania organizacji.

Do podstawowych korzyści, jakie daje outsourcing, należy zaliczyć:

- możliwość ograniczenie inwestycji kapitałowych,
- możliwość skoncentrowania się na podstawowej działalności firmy,
- szansę na poprawę jakości usług oraz obniżenie ich kosztów,
- uzyskanie dostępu do specjalistycznej wiedzy oraz wzrost elastyczności firmy [Brilman, 2002, s. 272].

Przekazywanie niektórych funkcji poza obręb organizacji może przynosić negatywne skutki, np. na skutek wyprowadzenia z organizacji podstawowych elementów i pozbawienia się wpływu na nie. Może też dojść do przechwycenia przez konkurencję niewłaściwie chronionych informacji i osiągania korzyści cudzym kosztem. Outsourcing w większości przypadków prowadzi do zwolnienia pracowników. Najczęściej zwalnia się ludzi w wieku przedemerytalnym, nie bacząc na to, że chodzi o wysoko kwalifikowanych pracowników, którzy przestają być potrzebni w związku z zakupem *know-how* [Mikołajczyk, 2003, s. 16]. Jest to ciemniejsze oblicze outsourcingu.

Pojęcie reengineeringu pochodzi z terminologii technicznej. Oznacza ono działanie polegające na rozkładaniu produktu na elementy składowe i poszukiwaniu możliwości zaprojektowania doskonalszej jego wersji [Robbins, 1998, s. 352]. M. Hammer i J. Champy w 1993 r. wykazali, że podobne podejście można zastosować do usprawniania organizacji, na nowo projektując zachodzące w niej procesy [Hammer, Champy, 1996, s. 46]. Reengineering według tych autorów jest procesem ciągłym, prowadzącym do doskonalenia organizacji. Jest permanentnym poszukiwaniem lepszych radykalnych, a nie stopniowych rozwiązań.

Reengineering w mniej radykalnej wersji zaproponowali D.C. Morris i J. Brandon, podkreślając, że oznacza on przeprojektowanie procesów przedsiębiorstwa i wprowadzenie nowych procesów [Morris, Brandon, 1994, s. 11, cyt. za: Mikołajczyk, 2003, s. 125].

W reengineeringu uwzględnia się przede wszystkim strategię organizacji i procesy organizacyjne, oczekiwania klienta, sposób tworzenia wartości dodanej, niedoskonałości obecnych procesów i potencjał radykalnej zmiany, wizję stanu, gdy zostaną wyeliminowane wszystkie niedociągnięcia i spełnione oczekiwania klientów. Za szczególnie ważne uznaje się szanse leżące w integracji procesów, które wspierają rolę wspomagających procesów, wykorzystanie techniki jako katalizatora radykalnych zmian, restrukturyzację przedsiębiorstwa i sposobu zarządzania procesami, pozycję i rolę pracowników. Ważność ta dotyczy również subwizji oraz wprowadzenie w życie alternatywnych rozwiązań [Manganelli, Klein, 1998, s. 45].

W reengineeringu zasadą jest, że inicjatywa wprowadzania zmian wychodzi od naczelnego kierownictwa, które czuwa nad

realizacją projektu zmiany. Koncepcja ta należy do najbardziej znanych, ale w administracji publicznej są ograniczone warunki do jej wdrażania.

Zrównoważona strategiczna karta wyników to zaawansowana koncepcja zarządzania strategicznego. W przedsiębiorstwach jest stosowana w celu właściwego rozwiązywania problemów zarządzania, których źródło tkwi w otoczeniu, czyli wykorzystywania szans i eliminacji lub ograniczania zagrożeń. Działania te są nakierowane na zwiększenie konkurencyjności. Charakterystyczne dla strategicznej karty wyników są jednocześnie uwzględniane wskaźniki finansowe i niefinansowe dla czterech perspektyw: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych, nauki i rozwoju. Zrównoważona strategiczna karta wyników pozwala poznać związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy tymi perspektywami.

Pomiędzy kartami wyników organizacji biznesowych oraz przedsiębiorstw występują różnice wynikające ze specyfiki tych organizacji. Najważniejszym celem strategicznym przedsiębiorstw jest wzrost konkurencyjności, a w przypadku organizacji publicznych to współdziałanie prowadzące do realizacji misji. Perspektywa finansowa tych pierwszych obejmuje zysk, wzrost ekonomiczny i udział w rynku, a w organizacjach publicznych chodzi o sprawność funkcjonowania i kreowanie wartości podzielanych przez społeczeństwo. Strategicznymi interesariuszami w biznesie są [Arveson, 2003, s.14] akcjonariusze i udziałowcy oraz nabywcy produktów, a w organizacjach publicznych obywatele jako wyborcy, podatnicy oraz odbiorcy dóbr i usług publicznych. W obu rodzajach organizacji pożądanym rezultatem jest satysfakcja klienta – nabywcy oraz klienta – obywatela.

Autorzy tej koncepcji podkreślają [Kaplan, Norton, 2001, s. 28–30], że skuteczne wdrożenie zrównoważonej karty wyników, powiązanej z systemami informacyjnym, motywowania i budżetowania wymaga zrozumiałego dla wszystkich formułowania celów oraz przyczynowo-skutkowego powiązania między sobą celów poszczególnych perspektyw, a także równoważenia celów finansowych z celami innych perspektyw. Ponadto niezbędne jest określenie mierników osiągnięć oraz mierników działania, służących osiągnięciu planowanej wartości.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) związane jest z przekazywaniem wykonania zadań publicznych prywatnym podmiotom.

W zależności od formy prawnej w różny sposób powiązane są aktywa, eksploatacja, rodzaj inwestycji i ryzyko. Najczęściej jest ono rozumiane jako współdziałanie między organizacją publiczną i organizacją nastawioną na kreowanie zysku, polegające na długoterminowym angażowaniu się prywatnych inwestorów w realizację inwestycji publicznych na zasadach pozwalających lepiej realizować cele publiczne, a jednocześnie gwarantujących osiąganie zysku przez przedsiębiorstwo [Zysnarski, 2003, s. 9–11].

Istota partnerstwa opiera się na długoterminowym zaangażowaniu partnera prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz partycypacji w świadczeniu usług publicznych. Podział ryzyka może mieć odzwierciedlenie w podziale zysków z przedsięwzięcia, co z kolei wpływa na okres realizacji inwestycji i jej.

Najczęściej wskazywane zalety wspólnych przedsięwzięć w ramach PPP związane są głównie ze specyfiką dóbr i usług lokalnych, są to np.:

- rozbudowanie komunalnej infrastruktury bez obciążenia długiem jednostek samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie nowych technologii w dostarczaniu dóbr i usług, na co podmioty publiczne nie mają zwykle środków;
- wykorzystanie korzyści skali, gdy firma prywatna będzie mogła oferować usługi na obszarze kilku jednostek.

Podstawową cechą partnerstwa publiczno-prywatnego jest realizacja interesu publicznego oraz korzyści partnera prywatnego. Jest to zasada maksimum efektów przy danych nakładach, umożliwiająca oszczędności wydatków ciążących na podmiocie publicznym, podniesienie standardów jakościowych, poprawę parametrów technicznych. PPP dotyczy realizacji wspólnego przedsięwzięcia, którym może być zadanie ze sfery inwestycyjnej, ze sfery użyteczności publicznej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie czasu. Obejmuje ono eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego, przedsięwzięcia pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne. Wymienione działania muszą należeć do sfery zadań publicznych [Bitner, 2003, s. 43; Zagożdżon, 2004, s. 39]. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego jako forma realizacji inwestycji jest sprawdzoną, ale wciąż niedostatecznie wykorzystywaną szansą na poprawę stanu infrastruktury komunalnej. Przy niewystarczających środkach

własnych pozwala ono pozyskiwać kapitał prywatny oraz środki z funduszy Unii Europejskiej.

Zarządzanie partycypacyjne to koncepcja zwiększania zaangażowania pracowników i osiągania wyższego poziomu dzięki jednoczesnemu koncentrowaniu się na naturze człowieka oraz sprawności organizacyjnej [Worthy, 1950, s. 61–73]. Dzięki temu efektywniej wykorzystywana jest wiedza pracowników i ich doświadczenia. Szczególnie jest to widoczne w procesie formułowania strategii, gdyż wówczas pracownicy rozumieją strategię oraz postrzegają jako swoją własną.

W zarządzaniu tym niezbędne jest tworzenie klimatu motywacji, zaangażowania i dobrej organizacji pracy, a przede wszystkim współodpowiedzialności za pomyślność organizacji [Teerlink, 2002, s. 45–47; Stack, 1992]. Jest to proces czasochłonny i kosztowny, co zapewne tłumaczy fakt, iż ta znana od lat koncepcja nie znajduje powszechniejszego zastosowania.

W literaturze wyróżnia się różne formy i modele partycypacji [Bieniok, 1997, s. 209–216]. Forma partycypacji biernej jest związana z prawem pracowników do informacji ze strony kierownictwa, do wysłuchiwania skarg i zażaleń, a także do wypowiadania się w sprawach organizacji i do doradzania kierownictwu. Natomiast forma partycypacji czynnej oznacza prawo do wyrażania sprzeciwu lub zgody wobec zamiarów i decyzji kierowniczych oraz prawo do wspólnego decydowania.

W dotychczasowej praktyce wyróżnia się dwa modele – pierwszy, zwany północnym, wykorzystywany przez Niemcy, kraje skandynawskie, Holandię i niektóre inne kraje europejskie. Jest to model oparty na współdecydowaniu i negocjacjach z pracownikami prowadzonych na podstawie regulacji ustawowych. Drugi model oparty jest na dominacji menedżerów oraz zdecentralizowanych i słabo sformalizowanych konsultacjach z pracownikami; często występuje on w krajach anglosaskich i południowoeuropejskich.

W praktyce zarządzanie partycypacyjne umożliwia zwiększenie zasobu informacji, bardziej wszechstronny ogląd sytuacji, umożliwia większą liczbę krytycznych ocen, zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy i minimalizowanie negatywnych społecznych skutków centralizacji, wzrost poziomu samomotywowania, pod-

kreślanie podmiotowości pracowników, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu.

Ogólnie rzecz biorąc, w zarządzaniu partycypacyjnym przeważają aspekty humanistyczne – koncentrowanie się na osobowości ludzi i organizacji, na dojrzałości organizacyjnej pracowników oraz kulturze organizacyjnej. Dobrą tego ilustracją jest koncepcja pełnej partycypacji w zarządzaniu [Stocki, Prokopowicz, Żmuda, 2008, s. 25–26]. Za najważniejsze jej elementy można uznać: prawo do pełnego uczestnictwa, odpowiedzialność za zadania, za zespół, siebie i za całą organizację, rozwój pracownika zrównoważony z interesami osoby i organizacji, pełną otwartość organizacji na otoczenie, całkowitą partycypację klientów i partnerów biznesowych, budowanie lojalności i zaufania opartego na jawnym zarządzaniu i wzajemnie korzystnej współpracy.

Zarządzanie zaufaniem jest określane [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, 2008] jako zbiór działań zarządczych prowadzących do dokonywania przez ludzi w organizacji ocen i podejmowania decyzji odnoszących się do niezawodności potencjalnych operacji zawierających ryzyko, a związanych z innymi ludźmi, a także umożliwiających wszystkim uczestnikom organizacji wzrost oraz stosowne reprezentowanie wiarygodności własnej. Zaufanie to kluczowe pojęcie dla rozumienia gospodarczej i społecznej rzeczywistości. Coraz częściej jest ono traktowane jako fundament społeczeństwa, element kapitału społecznego, zasób organizacyjny, stan psychiczny, gotowość do akceptowania zachowań drugiej strony, oczekiwanie kierowane do innych osób, a także do siebie samego [Sztompka, 2007; Hardin, 2009; Bugdol, 2010].

Zaufanie w zarządzaniu rozumiane jest także jako główna wartość organizacyjna, osadzona na solidnych podstawach etycznych. W zarządzaniu chodzi o zaufanie do działań zarządczych, w tym do podejmowanych decyzji, zawieranych umów, do kompetencji kadr, a przede wszystkim do ludzi, do ich intencji przejawiających się w zachowaniach i postawach [Bugdol, 2010, s. 16].

Ważne jest, że zaufanie musi przekraczać granice organizacji. Jego kontekst jest niezmiernie szeroki. Obejmuje ono bowiem strategie komunikacji przedsiębiorstwa z otoczeniem, relacje z partnerami biznesowymi, zarządzanie lojalnością, a także reputacją, społeczną odpowiedzialność organizacji i zrównoważony jej

rozwój [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz, 2009, s.152–215].

Zarządzanie zaufaniem jest składnikiem różnych koncepcji zarządzania. Przykładowo – oprócz wskazanych – można jeszcze podkreślić współdziałanie indywidualne i międzyorganizacyjne, zarządzanie sieciami i organizacjami sieciowymi.

Do najnowszych koncepcji należy organizacja ucząca się. Organizacyjne uczenie się jest przedmiotem uwagi badaczy organizacji i zarządzania od blisko pół wieku. Jak w przypadku innych stosunkowo nowych koncepcji organizacja ucząca się nie ma jednej powszechnie przyjętej definicji [Kożuch, 2011, s. 252–254].

Różnice w definiowaniu są związane z podkreślaniem wyróżniających aspektów i zalet tego rodzaju organizacji. Głównie są to następujące wyróżniki:

- rozszerzanie własnych możliwości kreowania swojej przyszłości;
- ciągłe uczenie się wszystkich członków organizacji;
- pozyskiwanie, tworzenie i rozpowszechnianie wiedzy;
- kreowanie wartościowych efektów w postaci innowacji;
- ciągła adaptacja do zmian zachodzących w otoczeniu i nieustający rozwój, przekształcanie się, aby osiągnąć założone cele;
- weryfikacja i zmiana modeli myślowych pracowników prowadząca do maksymalnej elastyczności.

Pozytywne rezultaty uczenia się wymagają zarządzania opartego na otwartości, myśleniu systemowym, kreatywności, skuteczności i zdolności uczenia się.

Współczesne koncepcje zarządzania różnią się między sobą, ale też mają wspólne elementy. Do nich można zaliczyć zdolność do wykorzystania w procesie zmian, zorientowanie na klienta, przywiązywanie wagi do komunikowania się w organizacji.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że skuteczność i ekonomiczność organizacji publicznych łatwiej jest osiągnąć, gdy menedżerowie publiczni mają wiedzę i odpowiednie umiejętności oraz przekonanie, że instrumentarium zarządzania publicznego jest przydatne w praktyce zarządzania organizacjami zorientowanymi na zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Dotyczy to zarówno koncepcji zarządzania ogólnego zaadaptowanych do potrzeb organizacji publicznych, jak i metod specy-

ficznych zarządzania publicznego. Te ostatnie są co prawda mało znane albo ich wdrażanie dopiero się rozpoczęło. Kompetencje związane z nowoczesnymi koncepcjami zarządzania publicznego, w szczególności ich dobór stosownie do konkretnych sytuacji, poprawiają jakość decyzji podejmowanych przez menedżerów organizacji publicznych.

Jednak często dokonywane próby prostej aplikacji metod i technik biznesowych do rzeczywistości organizacyjnej urzędów nie przynoszą pożądanych rezultatów. W bardzo wielu przypadkach bowiem okazuje się, iż transfer koncepcji zarządzania z jednego sektora do drugiego jest niemożliwy, gdyż nie zapewnia połączenia rozwiązania problemów funkcjonowania organizacji z odpowiednimi podejściami. Natomiast koncepcje uwzględniające specyfikę działalności organizacji publicznych są skutecznymi instrumentami zarządzania publicznego, ale ich praktyczna przydatność została potwierdzona w nielicznych przypadkach z uwagi na niedostateczne ich rozpowszechnienie.

W Polsce koncepcje te należą do mało rozpoznanych. W praktyce bowiem dominuje wprowadzanie niewielkich zmian jako adaptowanie koncepcji ogólnych, wypracowanych dla biznesu. Ta okoliczność jest jednym z głównych ograniczeń skutecznego zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce.

1.3. Wykorzystywanie koncepcji zarządzania w praktyce urzędów gmin

O wykorzystywaniu koncepcji zarządzania w badanych urzędach gmin można wnioskować na podstawie opinii członków naczelnego kierownictwa oraz badanych pracowników kadrowych, a także pośrednio, opierając się na opiniach ekspertów, którzy ogólnie odnosili się do tego zagadnienia (tab. 1.1).

Analiza danych zawartych w tab. 1 wyraźnie wskazuje na zgodność trzech badanych grup co do potrzeby strategii w zarządzaniu samorządowym. W zbieżnych opiniach podkreślono przede wszystkim formułowanie i realizację celów organizacyjnych.

Respondenci podkreślali, że strategia umożliwia dążenie do wyznaczonych celów, uświadamia, po co JST istnieje, do czego dąży oraz co ma osiągnąć, a same cele mają swoje źródło w oczekiwaniach organizacji współdziałających. Świadczy to o właściwym rozumieniu, czemu przede wszystkim służy strategia.

Tabela 1.1. Opinie o potrzebie strategii w zarządzaniu samorządowym (N = 99)

Lp.	Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie	Specjaliści ds. kadr	razem
1.	potrzebna – ułatwia realizacje celów	28	25	27	80
2.	potrzebna – uświadamia cele	22	16	22	60
3.	potrzebna z uwagi na organizacje współdziałające	9	11	13	33
4.	potrzebna – ułatwia kreowanie wizerunku	8	11	10	29
5.	potrzebna jako podstawa obowiązujących zasad etycznych	1	2	3	6
6.	niepotrzebna – inne	0	0	2	2
7.	niepotrzebna – wystarczą przepisy	0	0	1	1
8.	nie jest potrzebna wcale	0	0	1	1

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Dzięki traktowaniu jej jako swoistej odpowiedzi na oczekiwania najważniejszych interesariuszy zewnętrznych jednostka samorządu terytorialnego orientuje swoją działalność na zaspokajanie zbiorowych potrzeb interesariuszy.

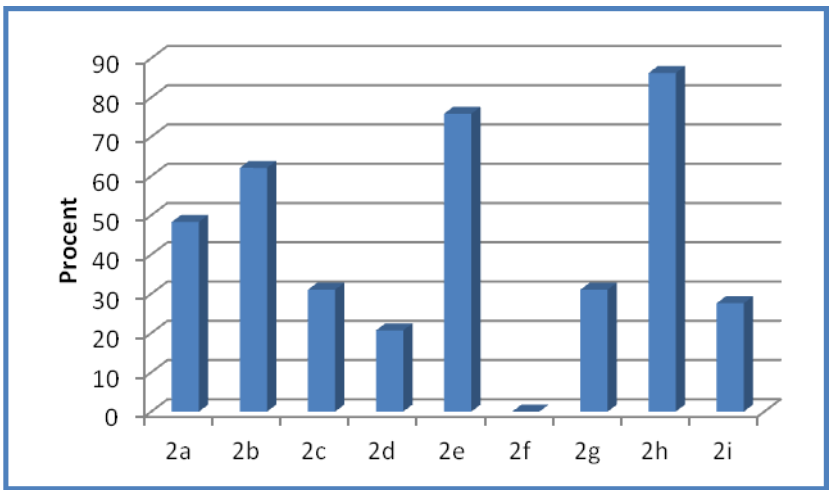
Ankietowani dostrzegli także, iż strategia jest potrzebna, ponieważ ułatwia tworzenie wizerunku urzędu w otoczeniu. Niektórzy ponadto zwrócili uwagę, że dzięki niej określić można obowiązujące zasady etyczne. Jednakże problematyka etyki w zarządzaniu samorządowym należy do zagadnień rzadko podejmowanych przez praktyków.

Tworzenie wizerunku urzędu to dotychczas niedoceniany instrument zarządzania samorządowego. Pojawienie się nawet niewielu wskazań tego instrumentu potwierdza podkreślane w literaturze zjawisko wzrostu zainteresowania publicznym i organizacyjnym komunikowaniem się urzędów samorządowych z obywatelami i innymi interesariuszami.

Wykorzystanie strategii w praktyce zarządzania wywołuje zapotrzebowanie na różnorodne dokumenty organizacyjne. Opinie o tym, które są opracowywane w badanych urzędach różnią się w zależności od tego, czy odpowiedzi udzielali wójtowie, czy pracownicy kadrowi.

Do najczęściej opracowywanych dokumentów organizacyjnych według wójtów należą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gminne programy ochrony środowi-

ska oraz wieloletni plan inwestycyjny. W badanych urzędach raczej niechętnie podejmowane są inicjatywy opracowania dokumentów, do których urzędy nie są zobligowane.

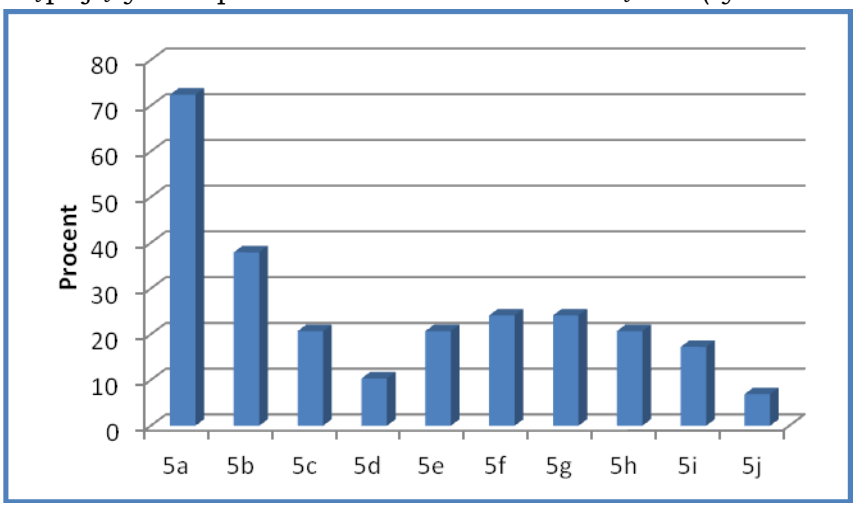


Legenda: a. plan strategiczny; b. Wieloletni Plan Inwestycyjny; c. Wieloletni Plan Finansowy; d. budżet zadaniowy; e. Gminny Program Ochrony Środowiska; f. program rozwoju transportu; g. strategia LEADER; h. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; i. inne.

Rys. 1.1. Dokumenty organizacyjne opracowane w urzędzie według opinii wójtów

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Prawdopodobnie jest to związane ze świadomością ograniczeń występujących w planowaniu działalności urzędów (rys. 1.2 i 1.3).

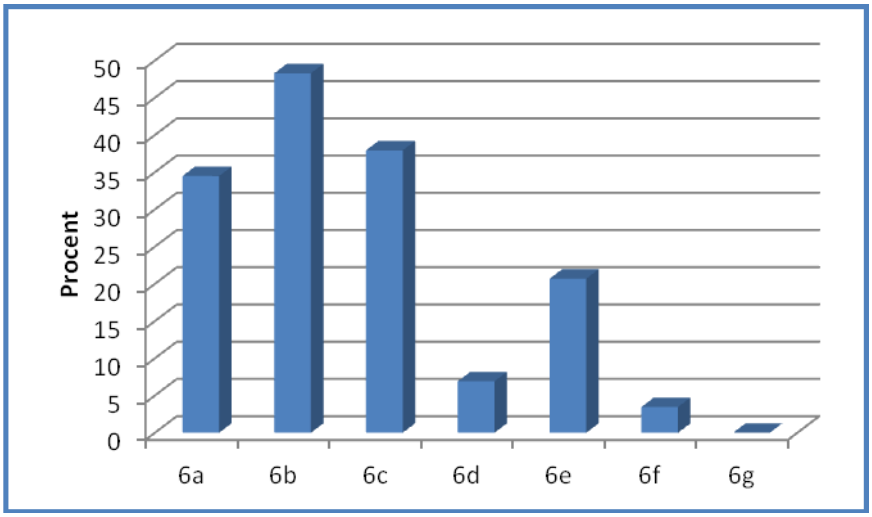


Legenda: a. kierownik urzędu; b. wszyscy kierownicy referatów, działów itp.; c. kierownicy bezpośrednio odpowiedzialni za pracę poszczególnych komórek i zespołów; d. kierownicy wybranych referatów, działów itp.; e. zewnętrzne grupy interesu; f. naczelne kierownictwo jst; g. zespoły złożone z pracowników urzędu; h. wszyscy pracownicy merytoryczni; i. eksperci zewnętrzni; j. inne.

Rys. 1.2. Uczestnicy procesów planowania działań urzędu w opinii wójtów
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Badani wójtowie nie podkreślają zespołowego charakteru procesów planowania. W roli „urzędowego planisty" widzą przede wszystkim siebie, a potem – znacznie rzadziej – wszystkich kierowników referatów, działów itp.

Zauważają natomiast potrzebę usprawniania procesów planowania działań swoich urzędów.



Legenda: a. zmiana horyzontu czasowego planów strategicznych dla urzędu; b. zwiększenie samodzielność kierownictwa urzędu w określaniu kierunków działania; c. zwiększenie wpływu otoczenia na proces planowania działań urzędu; d. zmniejszenie wpływu otoczenia na proces planowania działań urzędu; e. włączenie do procesu planowania ekspertów zewnętrznych; f. zlecanie sporządzania planów firmie konsultingowej; g. inne.

Rys 1.3. Proponowane zmiany w planowaniu działań urzędu w opinii wójtów
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Zgodność opinii ekspertów oraz praktyków zarządzania samorządowego zaobserwowana w przypadku wykorzystywanego od dość dawna zarządzania strategicznego, nie potwierdziła się w odniesieniu do nowych koncepcji zarządzania (tab.1.2–1.4). Opinie o wykorzystywaniu obecnie i w przyszłości nowych koncepcji zarządzania różnią się znacząco w poszczególnych grupach badanych.

Wszyscy największe znaczenie przypisują zarządzaniu projektami, zarządzaniu przez cele oraz partnerstwu publiczno-prywatnemu. O ile jednak takie wskazania poczyniło około połowę ankietowanych samorządowców, to zarządzanie projektami podkreślili prawie wszyscy eksperci.

Przeszacowali oni także zarządzanie jakością i outsourcing oraz zarządzanie partycypacyjne, marketyzację usług publicznych i zarządzanie marketingowe.

Znaczące różnice w odpowiedziach są spowodowane prawdopodobnie znacząco większą wiedzą ekspertów o tych koncepcjach. Samorządowcy wykorzystują bowiem w praktyce te koncepcje, które znają lub sądzą, że je znają.

Tabela 1.2. Nowe koncepcje wykorzystywane w zarządzaniu samorządowym w opiniach ekspertów, wójtów i pracowników kadrowych (N = 99)

Nowe koncepcje	Eksperci	Wójtowie	Specjaliści ds. kadr	razem
zarządzanie projektami	30	16	17	63
zarządzanie jakością	28	7	5	40
zarządzanie przez cele	10	12	10	32
outsourcing	18	6	5	29
PPP	11	7	10	28
benchmarking	8	6	4	18
zarządzanie partycypacyjne	10	3	4	17
urynkowienie usług publicznych	12	2	3	17
organizacja ucząca się	6	0	9	15
zarządzanie marketingowe	12	0	2	14
zarządzanie zaufaniem	1	2	8	11
zrównoważona karta wyników	3	0	1	4

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Tabela 1.3. Nowe koncepcje planowane w zarządzaniu samorządowym w opiniach ekspertów, wójtów i pracowników kadrowych (N = 99)

Nowe koncepcje	Eksperci	Wójtowie	Specjaliści ds. kadr	razem
PPP	20	7	5	32
zarządzanie zaufaniem	23	3	3	29
benchmarking	22	3	3	28
zrównoważona karta wyników	19	4	3	26
zarządzanie przez cele	16	4	5	25
zarządzanie partycypacyjne	20	1	3	24
zarządzanie jakością	6	7	9	22
organizacja ucząca się	20	0	2	22
zarządzanie marketingowe	14	1	3	18
urynkowienie usług publicznych	15	1	1	17
outsourcing	12	2	1	15
zarządzanie projektami	5	4	5	14

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Tabela 1.4. Nowe koncepcje uznawane za niepotrzebne w zarządzaniu samorządowym w opiniach ekspertów, wójtów i pracowników kadrowych (N = 99)

Nowe koncepcje	Eksperci	Wójtowie	Specjaliści ds. kadr	razem
marketyzacja usług publicznych	5	9	10	24
zrównoważona karta wyników	8	7	7	22
zarządzanie marketingowe	4	9	9	22
outsourcing	2	6	9	17
zarządzanie partycypacyjne	2	7	6	15
zarządzanie zaufaniem	5	6	3	14
benchmarking	2	5	6	13
organizacja ucząca się	3	2	4	9
zarządzanie jakością	0	4	3	7
zarządzanie przez cele	3	2	1	6
PPP	0	3	2	5
zarządzanie projektami	0	1	0	1

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Przykładem sytuacji, w której znajomość wybranej koncepcji jest iluzoryczna, jest wskazywanie na zarządzanie przez cele, podczas gdy w trakcie pogłębionych swobodnych wywiadów okazywało się, że badani mają własne wyobrażenia tej koncepcji, daleko odbiegające od złożonego systemu, jakim jest metoda, a czasami nawet filozofia, zarządzania przez cele. Ankietowali koncepcję tę kojarzyli z celowościowym podejściem do zorganizowanego działania ludzi. Innymi słowy, samo dostrzeganie formułowania celów i dążenia do ich realizacji pozwoliło w przekonaniu badanych trafnie zidentyfikować jedną z nowych koncepcji zarządzania.

Analiza udzielonych odpowiedzi pokazuje, że często deklarowana przez praktyków zarządzania samorządowego wiedza menedżerska, nie potwierdza się w praktyce.

Powoduje to, że instrumentarium zarządzania publicznego jest znacznie uboższe niż to, którym posługują się menedżerowie w biznesie.

Uwarunkowania zewnętrzne, w szczególności możliwość korzystania ze środków funduszy europejskich, wywołały zapotrzebowanie na opanowanie umiejętności zarządzania projektami i programami, jednakże dotyczy to niewielkiej grupy osób zatrudnionych w urzędach. Nie pozwala to na sformułowanie wniosku, iż znajomość tej koncepcji jest powszechna, mimo że jest ona stosunkowo często wskazywana w odpowiedziach ankietowanych.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu, której głównym celem jest badanie zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego, w tym wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego zbiorowego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych (niezależnie od skali działania) poprzez ukazywanie prawidłowości identyfikowanych zmian, ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności, a także wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości.

Zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sektor publiczny oraz wykorzystywaniem możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego, a także na podejmowanie działań.

Do najczęściej wykorzystywanych w praktyce koncepcji należy zarządzanie strategiczne, natomiast z nowych koncepcji największym uznaniem cieszy się zarządzanie projektami.

Rozpatrując zagadnienia skuteczności współczesnego współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich, należy stwierdzić, że zarządzanie publiczne jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu uzyskało taki stopień rozwoju, że może stanowić teoretyczne podstawy współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich.

Rozdział 2
Podejmowanie działań na rzecz dobra wspólnego

2.1. Istota organizacji publicznych

Ludzie podejmują działania we własnym, prywatnym interesie oraz na rzecz dobra wspólnego, czyli publicznego lub społecznego. Działania te mogą wynikać z obowiązku prawnego – wówczas określane są jako obowiązkowe bądź obligatoryjne – mogą one też być dobrowolne (tab. 2.1).

Tabela 2.1. Rodzaje organizacji według podejmowanych działań

Wyszczególnienie	Interes prywatny	Interes wspólny	
		publiczny	społeczny
obligatoryjność	–	organizacje publiczne	–
dobrowolność	organizacje biznesowe	–	organizacje obywatelskie

Źródło: opracowanie własne.

Punktem wyjścia w wyborze formy zorganizowanego działania ludzi jest ich dominująca motywacja w procesie zaspokajania ich własnych potrzeb.

Ważne jest tu rozróżnienie potrzeb zaspokajanych prywatnie, inaczej indywidualnie, oraz potrzeb zaspokajanych publicznie, czyli zbiorowo.

Założeniem wyjściowym jest konstatacja, że wyłaniające się potrzeby ludzi jako jednostek tworzących społeczeństwo mogą być zaspokajane przez dobra prywatne lub dobra publiczne bądź też według innego podziału – przez dobra rynkowe i zbiorowe [Owsiak, 2001, 21–24; Samuleson, Nordhaus, 1996b, s. 236–240]. Terminy „dobra publiczne" i „dobra zbiorowe" oraz „dobra prywatne" i „dobra rynkowe" stosuje się więc zamiennie.

Wszystkie dobra są w różnym stopniu prywatne i publiczne, ale chodzi o ich dominujące znaczenie. Dobro prywatne to takie, którego konsumpcja przez jedną osobę wyklucza konsumpcję przez inną osobę. Na przykład jeden człowiek, jedząc swój chleb, może uniemożliwić drugiemu człowiekowi jedzenie tego chleba. O dobro prywatne trzeba rywalizować. Natomiast dobro publiczne to takie, o które nie trzeba rywalizować, ani nie można nikogo wykluczyć z konsumpcji.

Dobra i usługi są w pełni rynkowe, gdy o tym, co produkować, jak i dla kogo, rozstrzygają nie poszczególni ludzie lub dane organizacje, lecz całkowicie zdecentralizowane rynki. Natomiast o tym, co dostarczać jako dobra i usługi zbiorowe rozstrzygają kolektywne działania, np. głosowanie w parlamencie zwiększające lub zmniejszające zakres usług publicznych. W określonych powtarzających się sytuacjach rezultaty działań podejmowanych na mocy decyzji zbiorowych mogą usprawniać funkcjonowanie gospodarki. Chodzi o takie sytuacje, w których zawodzą mechanizmy rynkowe. Dobrze ilustrują to przypadki negatywnych efektów związanych z produkcją szkodliwą dla środowiska naturalnego. Wówczas decyzje zbiorowe mogą ograniczyć lub wyeliminować to negatywne oddziaływanie na środowisko.

Istotę dóbr i usług publicznych dobrze oddają następujące definicje i przykłady. W teorii ekonomii dobra i usługi prywatne, inaczej rynkowe, to takie, które są podzielne i każda ich część może być odrębnie sprzedawana na rynku poszczególnym osobom, bez żadnego wpływu na konsumpcję pozostałych osób. Mogą one być efektywnie dostarczane przez rynek. Natomiast dla dóbr i usług publicznych właściwe jest to, że przynoszą korzyści w postaci niepodzielnej konsumpcji dostępnej dla więcej niż jednej osoby. Często też wymagają zbiorowego działania.

Z istoty dóbr i usług publicznych wynika, iż każdy członek społeczeństwa ma do nich dostęp i nie jest to uzależnione od osiąganych dochodów ani innych czynników, podczas gdy dobra prywatne charakteryzuje zasada rywalizacji w konsumpcji [Janoś-Kresło, 2002, s. 31–32].

Dobro publiczne zatem musi być dostarczone w tej samej ilości wszystkim konsumentom znajdującym się w obszarze jego oddziaływania. Stąd też dobra klasyczne, inaczej zwane czystymi, charakteryzują się brakiem rywalizacji w konsumpcji oraz niemożno-

ścią wykluczenia z konsumpcji. Jednakże nie wystarczy, by dobra publiczne stanowiły przedmiot konsumpcji łącznej. Warunek równej konsumpcji musi być odnoszony do wszystkich, bez względu na to, czy płacą za te dobra, czy nie. Ponadto różnorodne, nieraz budzące kontrowersje podejścia, zmuszają do ostrożnego klasyfikowania tych dóbr, gdyż pojęcie dóbr publicznych jest ograniczone, z uwagi na występowanie dóbr publicznych w szerszym znaczeniu, czyli dóbr mieszanych.

Klasyczne dobra i usługi publiczne, czyli dobra i usługi publiczne *sensu stricto*, służą całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej z przyczyn naturalnych, np. powietrze, rzeki, jeziora, autostrady, krajobraz, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Dobra te dzięki wykorzystaniu funduszy publicznych powstają lub są eksploatowane, chronione i uzdatniane z dbałością o zachowanie walorów, w które je wyposażyła natura.

Dobra i usługi społeczne, inaczej mieszane, to te, które wraz z klasycznymi dobrami publicznymi tworzą kategorię dóbr publicznych *sensu largo*. Są one określane przez podstawowe potrzeby ludzkie i dzięki prowadzonej przez władze polityce publicznej służą zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu, jak np. ochrona zdrowia czy edukacja [Kożuch, 2004, s. 84–87; Janoś-Kresło, 2002, s. 28–34; Owsiak, 2001, s. 26].

Oznacza to, że samo zaliczenie do dóbr i usług zaspokajających najbardziej podstawowe potrzeby ludzi jako członków społeczeństwa nie jest wystarczające, by dane dobra i usługi zyskały miano publicznych, np. całkowicie odpłatne usługi medyczne oferowane na rynku tych usług.

Z kolei usługami publicznymi są co prawda usługi oferowane przez lecznice prywatne, ale pod warunkiem, że są one wykupione przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Zatem przy rozróżnianiu dóbr publicznych w szerszym znaczeniu ważne są dwa kryteria ich wyodrębniania:

- natura dóbr oraz zbiorowy charakter zaspokajanych dzięki nim potrzeb;
- przyczyny społeczne, czyli akceptowana doktryna społeczna oraz konkretna polityka państwa formułująca i wdrażająca polityki publiczne.

Oferowanie dóbr wymaga podejmowania zorganizowanego działania ludzi. Można w tym kontekście wyróżnić:

- organizacje oferujące dobra prywatne, tj. przedsiębiorstwa i inne prawno-organizacyjne formy;
- organizacje odpowiedzialne za oferowanie dóbr i usług publicznych, tj. organizacje publiczne;
- organizacje dostarczające dobra i usługi publiczne do finalnych odbiorców; zalicza się tu organizacje publiczne, organizacje obywatelskie, a także przedsiębiorstwa.

Prowadzony tok rozumowania pozwala zdefiniować organizacje publiczne jako te, których podstawową funkcją, inaczej misją, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług publicznych w szerokim znaczeniu. Najistotniejsze jest więc, na ile organizacja publiczna zachowuje zdolność satysfakcjonowania odbiorców dóbr i usług publicznych.

Organizacje publiczne [Kożuch, 2004, s. 51–53, 83–86] zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego, należą więc do nich instytucje działające w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp.), gospodarka narodowa jako zorganizowana całość, wyodrębnione jej części (np. region) i wspólnoty gospodarcze krajów, a także państwo jako forma politycznej organizacji społeczeństwa oraz bloki polityczne państw. Organizacje te oferują dobra i usługi publiczne. Posiadają cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, ale wyróżniają się specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym im charakterem relacji wewnętrznych i zewnętrznych.

Istotę organizacji publicznych można poznać, charakteryzując rodzaje ich usług:

- świadczenie usług dla obywateli, tj. usług związanych z posiadanym obywatelstwem oraz zamieszkiwaniem określonego terytorium państwa, np. z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy ochrony środowiska naturalnego;
- dostarczanie użyteczności gospodarstwom domowym w zakresie sfer życia społeczno-gospodarczego najważniejszych z perspektywy państwa i jego obywateli w tych przypadkach, gdy organizacje prywatne nie czynią tego na własne ryzyko, a organizacje społeczne nie mają możliwości świadczenia tych usług bez wsparcia podmiotów publicznych, np. organizowanie i świadczenie pomocy społecznej, bezpłatna oświata na szczeblu podstawowym;

– świadczenie usług tworzących warunki do właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów: prywatnego, społecznego i publicznego, np. inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, regulacje zapewniające równe traktowanie wszystkich sektorów.

W Polsce organizacje publiczne stały się obiektem usystematyzowanych badań mniej więcej w połowie pierwszej dekady XXI w., więc tylko niektóre zasady i prawidłowości działań zorganizowanych prowadzonych w ich ramach zostały poznane i wyjaśnione.

Organizacje publiczne mają obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych, a organizacje obywatelskie mogą być realizatorami tych usług, a w rzeczywistości realizatorami określonych zadań, zwłaszcza gdy występuje zbieżność celów współdziałających organizacji. W żadnym przypadku nie oznacza to jednak, że organizacje obywatelskie świadczą usługi publiczne. One je tylko dostarczają bezpośrednio do obywateli. Publiczny charakter tych usług powstaje, gdy to organizacje publiczne finansują konkretne usługi i biorą za nie odpowiedzialność przed obywatelami.

Organizację publiczną można zatem określić jako złożoną całość, posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniającą się obligatoryjnym działaniem na rzecz dobra wspólnego odnoszonego do obywateli.

Atrybutowe znaczenie organizacji zostało przyjęte przez J. Zieleniewskiego, który wyprowadzając określenie organizacji z definicji J. Kotarbińskiego, uważał, że jest to „szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; stosunek ten polega na tym, iż części współprzyczyniają się do powodzenia całości" [Zieleniewski, 1976, s. 50].

W prowadzonych tu rozważaniach ten szczególny rodzaj relacji odzwierciedla pojęcie organizacyjnej publiczności (ang. *organisational publicness*). Jej istotę można wyjaśnić, akcentując cechy odróżniające biznesowy charakter relacji od rodzaju stosunków charakteryzujących organizacje publiczne [Kożuch].

Publiczność w teorii zarządzania publicznego to kompozycja cech organizacji, przesądzająca o charakterze wewnętrznych sprzężeń oraz o charakterze relacji z otoczeniem, a także implikująca występowanie specyficznych wartości menedżerskich.

Najłatwiej to dostrzec w zestawieniu cech organizacji publicznych z organizacjami prywatnymi, a w szczególności w odniesieniu do zjawisk implikowanych przez własność. Organizacje, tworzą sektor publiczny i jako instytucje publiczne oddziałują na gospodarkę zarówno w sferze regulacji, jak i w sferze realnej działalności podmiotów gospodarczych.

Publiczność organizacji przejawia się w czterech wymiarach, a mianowicie w specyficznych relacjach z otoczeniem, wyróżniających się celach, strukturze i wartościach. Można zatem mówić o tych elementach jako o wymiarach publiczności organizacyjnej.

W literaturze przedmiotu nie ma pełnej zgody co do istoty i zakresu publiczności jako cechy organizacji. Formułowane są np. skrajne opinie, zgodnie z którymi wszystkie organizacje są publiczne, co prawda w różnym stopniu.

Podobnie jest z publicznością organizacji, gdyż rozumując analogicznie, można zauważyć, że każda organizacja poddawana jest pewnemu oddziaływaniu władzy publicznej. Publiczność organizacji uwidacznia się przy zestawieniu jej cech z organizacjami prywatnymi, a w szczególności w odniesieniu do zjawisk implikowanych przez własność.

W literaturze przedmiotu [Przygodzka, 2009, s. 92–95] występuje pogląd, że istnieje zależność pomiędzy nasyceniem poszczególnymi elementami publiczności a rodzajami organizacji publicznych. W tym kontekście mówi się o poziomie publiczności, który oddziałuje na zachowania organizacji, jej relacje z otoczeniem, skłonność tej organizacji do wdrażania innowacji, uelastycznianie struktur, a przede wszystkim na umiejętność dostosowywania się do zmiennego otoczenia. Z badań przeprowadzonych przez Antonsen i Jorgensena [1997] wynika, że organizacje publiczne różnią się między sobą poziomem publiczności oraz że jest kilka przyczyn, które determinują ten poziom. Świadczy o tym to, że określone usługi stanowią ogólną publiczną wartość i są oferowane przez organizacje powołane przez władze publiczne. Przy tym organizacje nie kierują się zyskiem, a usługi są bezpłatne lub częściowo odpłatne dla obywateli. Są one w rzeczywistości zbyt drogie, ale jednocześnie społecznie niezbędne. Usługi stanowią część społecznego dobrobytu, czyli stopnia zaspokojenia przez obywateli swoich potrzeb w zakresie ładu i porządku publicznego, oświaty, kultury. Występowanie związków pomiędzy poziomem publiczno-

ści a różnorodnymi cechami organizacji może być wykorzystywane do identyfikacji organizacji publicznych i problemów zarządzania nimi.

Poznanie istoty publiczności ułatwia zestawienie cech organizacji biznesowych i publicznych. W organizacjach biznesowych działają bodźce, dzięki którym właściciele i udziałowcy bezpośrednio monitorują i kontrolują zachowania menedżerów, a ci ostatni odnoszą wymierne korzyści finansowe albo jako udziałowcy, albo jako otrzymujący dodatkowe lub wyższe wynagrodzenie. Natomiast w organizacjach publicznych prawa własności są rozproszone i nieokreślone, a monitorowanie i kontrola realizowane przez poszczególnych wyborców ma raczej charakter iluzoryczny. Ponadto wyższa efektywność zarządzania publicznego nie przekłada się na korzyści materialne menedżerów organizacji publicznych. Istotna różnica pojawia się także w finansowaniu działalności organizacji publicznych, a mianowicie dochody pochodzą od – w ujęciu teorii wyboru publicznego – politycznych sponsorów, którzy nie poczuwają się do uwzględniania preferencji odbiorców usług publicznych.

Kolejna bardzo istotna różnica polega na poddawaniu organizacji publicznych w większym stopniu kontroli politycznej niż rynkowej, a także na występowaniu większego prawdopodobieństwa konfliktów, związanych z tym, że w analizowanych organizacjach często występuje więcej niż jedno źródło władzy. Publiczność tę charakteryzuje zestawienie cech jej poszczególnych wymiarów, wskazanych w większości przez badaczy brytyjskich i amerykańskich. Relacje organizacji publicznych z ich środowiskiem zewnętrznym odróżniają od organizacji innego typu cztery cechy [Pollitt, 1990, s. 121; Boyne 1998], tj. większa złożoność wpływów otoczenia, większa otwartość na wpływy otoczenia, funkcjonowanie w mniej stabilnym otoczeniu oraz mniejsza presja (lub jej brak) ze strony konkurentów.

Interakcje organizacji publicznych z ich środowiskiem zewnętrznym cechuje większa złożoność, gdyż odbiorcami dóbr i usług publicznych są różnorodne grupy społeczne. Rezultatami działań tych organizacji – chociaż niekoniecznie użytkownikami produktów wytwarzanych przez te organizacje – zainteresowane są ponadto inne organizacje oraz poszczególne osoby. Liczni i różnorodni interesariusze kierują pod adresem menedżerów organizacji

publicznych swoje oczekiwania i preferencje, które nierzadko pozostają ze sobą w sprzeczności. Zauważyć przy tym należy, iż organizacje publiczne częściej działają poprzez sieć niezależnych organizacji, które nastawione są na realizację własnych celów [Metcalfe, 1993, s. 174]. Zjawisko to w mniejszym stopniu dotyczy organizacji społecznych.

Jednym z najważniejszych atrybutów organizacji jest ich otwartość na wpływy otoczenia. Jednak w przypadku organizacji publicznych można mówić o większym stopniu tej otwartości.

Wpływ otoczenia jest pożądany, gdyż wzajemne oddziaływanie organizacji i ich środowiska zewnętrznego sprzyja dopasowywaniu ich działalności do rzeczywistych potrzeb publicznych. Tak duży stopień otwartości, mający charakter przenikania idei i różnorodnych informacji, leży zarówno w interesie organizacji, jak i środowisk, na rzecz których one działają.

Mniej stabilne otoczenie organizacji publicznych wynika z ich związków z polityką, sytuację polityczną cechują bowiem częste zmiany, a ponadto politycy, a za nimi menedżerowie publiczni, wyraźnie preferują działania krótkookresowe, gdyż znajdują się pod stałą presją osiągnięcia szybkich rezultatów, które stają się dobrym punktem wyjścia do powiększenia swoich wpływów, a zwłaszcza do ubiegania się o reelekcję.

Organizacje publiczne zazwyczaj działają w warunkach mniejszej presji ze strony konkurentów. Na ogół mają tylko kilku konkurentów, oferujących takie same lub podobne dobra i usługi. Najczęściej zajmują dominującą pozycję na rynku, niekiedy funkcjonują w warunkach monopolu naturalnego. Nie znaczy to jednak, by konkurowaniu organizacji publicznych można było nadawać takie samo znaczenie, jak to ma miejsce w odniesieniu do organizacji biznesowych, dla których konkurowanie jest warunkiem istnienia. Poza tym, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, organizacje publiczne nawiązują współpracę z innymi organizacjami, w tym z przedsiębiorstwami prywatnymi, oferującymi podobne dobra i usługi.

Współzależność publiczności i celów organizacji publicznych [Flynn, 1997; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, Pettigrew, 1996] w pewnym uproszczeniu można przedstawić w następujący sposób: wyróżniający się charakter celów organizacji publicznych, np. sprawiedliwość i odpowiedzialność; zorientowanie na większą licz-

bę celów – powodują niejednoznaczność celów organizacji publicznych.

Wyróżniający się charakter celów organizacji publicznych nie budzi kontrowersji. Badacze zgodni są co do tego, że takie cele, jak sprawiedliwość i rozliczalność przed obywatelami są nieobecne w świecie biznesu [Boyne, 2002]. Cele organizacji publicznych mają swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji i wynikającym stąd dążeniu do kontrolowania zachowań organizacji, co zapewnić ma realizację zbiorowych celów. Cele te wymagają odmiennego niż w biznesie zarządzania procesami zachodzącymi w organizacjach publicznych.

Menedżerowie organizacji publicznych muszą podołać realizacji wielorakich celów formułowanych przez licznych interesariuszy. Inaczej sytuacja przedstawia się w organizacjach biznesowych, gdzie najważniejsze jest osiągnięcie zysku, jednoznacznego miernika sukcesu lub porażki. Wielowymiarowy charakter celów właściwy jest także dla organizacji *non profit*.

Zorientowanie na większą liczbę celów powoduje, że uwaga menedżerów organizacji publicznych w tym samym czasie kierowana jest w różne strony, co w naturalny sposób prowadzi do konfliktów. Zadaniem zaś menedżerów organizacji publicznych jest równoważenie wpływów różnych grup interesariuszy i rozwiązywanie powstałych konfliktów.

Porównanie celów formułowanych w biznesie z celami organizacji publicznych wskazuje na pewną nieprecyzyjność i niejednoznaczność ich celów. Przyczyną tego stanu rzeczy jest mniejsza rola menedżerów organizacji publicznych w procesie formułowania większości celów strategicznych, gdyż faktycznie cele te wyznaczane są przez politykę. Przede wszystkim jednak źródłem wskazywanej niejednoznaczności jest dążenie do jednoczesnego usatysfakcjonowania różnorakich grup interesariuszy, bez poparcia których organizacje publiczne w ogóle nie mogą egzystować. Doprecyzowanie celów mogłoby być przeszkodą zawiązywania szerokich koalicji, co w praktyce zdarza się bardzo często.

Niejednoznaczność celów stanowi także kryterium wyodrębnienia strategicznego zarządzania publicznego. Metody i techniki zarządzania strategicznego, wykorzystujące rzeczowe i jednoznacznie określone w biznesie cele leżące np. u podstaw zarządzania przez

cele, nie mogą być stosowane w zarządzaniu publicznym lub tylko w ograniczonych kwestiach.

Publiczność organizacji jest odzwierciedlona w jej strukturze organizacyjnej. Typowe dla niej są: bardziej sformalizowany charakter organizacji, rozwiązywanie problemów zarządzania w sposób charakterystyczny dla modelu biurokratycznego, mniejsza autonomia menedżerów.

O bardziej sformalizowanym charakterze organizacji świadczy proces podejmowania decyzji w organizacjach publicznych. Z jednej strony obejmuje on bardziej niż w biznesie sformalizowane procedury, a z drugiej charakteryzuje się mniejszą elastycznością oraz niewielką skłonnością do podejmowania ryzyka. Ten stan rzeczy ma swoje źródło w kilku przyczynach. Uzasadnieniem jest np. dążenie do monitorowania procesów decyzyjnych w celu rozliczenia menedżerów organizacji publicznych z odpowiedzialności, jaką mają wobec interesariuszy. Formalizacja procedur ma też znaczenie w kontekście mechanizmów kontroli. Inną przyczyną jest karanie za naruszanie ustalonych procedur przy jednoczesnym braku bodźców do wprowadzania innowacji w zarządzaniu.

Większa biurokracja w organizacjach publicznych traktowana jest jako efekt uboczny rządzenia opartego na hierarchii. W literaturze zjawisko to zyskało nawet miano bezproduktywnej obsesji, polegającej na przywiązywaniu nadmiernego znaczenia do przestrzegania zasad i procedur zamiast koncentrowania się na rezultatach. Stąd skłonność do tworzenia niezliczonych dokumentów, takiego załatwiania spraw, które budzi irytację osób korzystających z usług organizacji publicznych, spowodowaną licznymi opóźnieniami oraz brakiem postępu w dostosowywaniu funkcjonowania organizacji do potrzeb publicznych.

Zarządzanie organizacjami publicznymi charakteryzuje mniejsza autonomia menedżerów Preferowane relacje pomiędzy menedżerami różnych szczebli oraz podległymi im pracownikami mają charakter subordynacji, pozostając w sprzeczności z jakimkolwiek ryzykiem, bez którego, jak wiadomo, nie może być mowy o zarządzaniu. Źródłem sukcesów w biznesie jest ponadto m.in. dominujący wpływ menedżerów na kształt struktury organizacyjnej, gdy tymczasem menedżerowie organizacji publicznych wciąż funkcjonują w biurokratycznych strukturach bez znaczących możliwości sprawowania władzy.

Za istotne ograniczenie uznaje się sztywne zasady zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników organizacji publicznych. Jest to konsekwencja większego bezpieczeństwa zatrudnienia, co w przypadku organizacji realizujących interes publiczny można uznać za uzasadnione. Jednakże obowiązujące procedury egzekwowania pracy wysokiej jakości oraz karania za nieodpowiednie wykonywanie obowiązków są tak skomplikowane, że w praktyce niemalże całkowicie uniemożliwiają pełnienie funkcji przywódczych.

Wśród znawców zarządzania publicznego powszechny jest pogląd o istnieniu specyficznych wartości charakteryzujących menedżerów, w dużym stopniu przesądzających o publiczności organizacji. Wiedzę na ten temat czerpano zarówno z rozważań teoretycznych, jak i z badań empirycznych, prowadzonych od lat 60. do połowy lat 90. (różne zbiorowości) przez dziewiętnaście zespołów, obejmujących organizacje zlokalizowane głównie w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii i w Izraelu [Boyne, 2002].

W świetle badań teoretycznych i empirycznych hierarchia wartości ważnych w życiu zawodowym i określających życiowe nastawienie menedżerów publicznych przedstawia się następująco. Przede wszystkim jest to mniejsze znaczenie motywacji materialnej oraz częstsze zorientowanie na działanie w interesie publicznym, a ponadto mniejsze zaangażowanie w działania organizacyjne. Uwagę badaczy zwraca przede wszystkim istnienie swoistego etosu służby publicznej.

W odniesieniu do menedżerów organizacji publicznych istnieje przekonanie o przywiązywaniu mniejszego znaczenia do motywacji materialnej. Stąd niewielkie znaczenie systemów wynagradzania w oparciu o wyniki czy systemów wykorzystujących motywację ekonomiczną i rozwiniętych w biznesie technik motywowania.

Stosunek menedżerów publicznych do wykonywanych przez nich obowiązków służbowych charakteryzuje nastawienie na służenie społeczeństwu [Mikułowski, 2006, s. 55–56]. Służba ta związana jest z działaniem w interesie publicznym, dla dobra wspólnego, stosownie do potrzeb publicznych społeczeństwa, podczas gdy w biznesie siłą napędową jest dążenie do zaspokojenia indywidualnych preferencji. Menedżerowie organizacji publicznych często są postrzegani jako osoby mające powołanie do służby publicznej,

przy czym jest ono wzmocnione kodem etyki zawodowej. Wskazuje się też na reprezentantów różnych zawodów pracujących zarówno w publicznych, jak i prywatnych organizacjach, podkreślając, iż zatrudnienie w sektorze publicznym wiąże się na ogół z potrzebą działania dla dobra społecznego. W pełni zatem uzasadnione jest twierdzenie o częstszym zorientowaniu menedżerów publicznych na działanie dla dobra wspólnego.

Menedżerów organizacji publicznych cechuje mniejsze zaangażowanie w działania organizacyjne, czego główną przyczyną jest niewielki związek pomiędzy wynikami ich pracy a otrzymywanym wynagrodzeniem. Ponadto za istotne ograniczenie należy uznać niewielką elastyczność procedur w zarządzaniu personelem organizacji publicznych.

W dotychczasowym dorobku nauk o zarządzaniu występuje luka w zakresie kryteriów typologii organizacji i prowadzenia wyczerpujących analiz, obejmujących tak odmienne typy organizacji, jak organizacje gospodarcze i pozagospodarcze [Krzyżanowski, 1999, s. 22–27].

Niewielu autorów zwraca uwagę na kryterium motywu podejmowania działalności, według którego można wyodrębnić zasadniczo różniące się dwa typy organizacji, przy czym podział ten nie ma charakteru ściśle rozłącznego. Są to mianowicie [Krzyżanowski, 1999, s. 22]: organizacje gospodarcze, zawsze nastawione na osiąganie i pomnażanie korzyści finansowych, czyli kreujące zysk, oraz organizacje pozagospodarcze, inaczej niedochodowe, z zasady świadczące nieodpłatnie usługi na rzecz wszystkich obywateli, lokalnych społeczności lub określonych grup społecznych.

Dwie sfery – życia gospodarczego i życia publicznego – są wydzielane zarówno na gruncie ekonomii, jak i zarządzania. Jednak sfera życia publicznego jest tą mniej rozpoznaną. Generalnie rzecz biorąc, uprawnione jest twierdzenie, że podmiotami zarządzania publicznego są organizacje wchodzące w skład sektora publicznego. W sektorze tym wyodrębnia się następujące rodzaje organizacji: państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje rządowe, państwowe szkoły wyższe, państwowe instytucje kultury, inne państwowe jednostki sektora publicznego, komunalny sektor publiczny.

Innymi słowy, wśród organizacji, które charakteryzuje publiczność organizacyjna, wyróżnić można następujące grupy organiza-

cji: centralne organy władzy nad gospodarką, terenowe organy administracji gospodarczej, inne organizacje działające dla dobra publicznego.

Do centralnych organów władzy gospodarczej należy Rada Ministrów, premier, ministrowie, urzędy i agendy rządowe działające w skali krajowej.

Rada Ministrów, kierując administracją rządową, jako organ władzy wykonawczej zawiaduje sprawami publicznymi poprzez obejmowanie działaniami zarządczymi m.in. następujących zadań: koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej, chronienie interesów skarbu państwa, uchwalanie projektu budżetu państwa i kierowanie jego wykonaniem, zapewnienie wykonania ustaw oraz wydawanie rozporządzeń.

Premier, jako przewodniczący Rady Ministrów, zarządza działaniami poszczególnych ministrów. Przede wszystkim ustala on zakres prac prowadzonych przez podległe mu jednostki, w tym zakres dysponowania przez ministrów środkami finansowymi uwzględnionymi w budżecie państwa, czyli organizuje pracę rządu. Koordynuje i kontroluje działania ministrów, a jednocześnie motywuje ich do wykonywania powierzonych im zadań.

Do grupy centralnych organów władzy gospodarczej zalicza się urzędy centralne, czyli różnorodne organy administracji działające na szczeblu centralnym, bezpośrednio podporządkowane naczelnym organom administracji rządowej: ministrom – urzędy resortowe, a premierowi lub Radzie Ministrów – pozaresortowe. Zaliczane są tu także organy kontroli i reglamentacji administracyjnej w różnych dziedzinach administracji rządowej.

W systemie naczelnych organów administracji gospodarczej specyficzną rolę pełnią agencje rządowe, umożliwiające realizację zadań publicznych państwa przy zastosowaniu cywilno-prawnych metod działania, w coraz mniejszym stopniu wykorzystując środki administracyjno-prawne. Agencje „zarządzają zasobami majątkowymi skarbu państwa, wykonują uprawnienia wynikające z posiadania akcji lub udziałów skarbu państwa, realizują uprawnienia prywatyzacyjne oraz zadania w zakresie restrukturyzacji przemysłu i rolnictwa" [Beksiak, 2001, s. 61].

Zarządzanie publiczne na szczeblu centralnym realizuje też Narodowy Bank Polski jako centralna instytucja kredytowa, rozliczeniowa i dewizowa, współdziałająca z władzami państwowymi

w zakresie kształtowania i realizacji społeczno-gospodarczej polityki państwa.

Nietypowymi formami oddziaływania administracji rządowej na gospodarkę są fundacje powoływane przez administrację państwową, np. Fundacja Programów Pomocowych dla Rolnictwa (FAPA) czy Fundacja Spółdzielczości Wiejskiej, które nie są zaliczane do organizacji pozarządowych.

Działania merytoryczne centralnych organów władzy koncentrują się na określaniu sposobów osiągania stabilności makroekonomicznej, wspieraniu konkurencyjności gospodarki narodowej oraz na podejmowaniu działań uzupełniających rynek. Współczesne rządy dążą do poszerzania celów rozwoju, a w tym m.in.: do osiągania wielu celów poprzez poprawę funkcjonowania systemu edukacji narodowej (promowanie kapitału ludzkiego) oraz prowadzonej wspólnie z innymi krajami polityki ochrony środowiska, a także poprzez rosnącą partycypacją obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi.

Publicznością organizacyjna charakteryzują się także terenowe organy administracji publicznej [Beksiak, 2001, s. 62–64], do których zalicza się wojewodów jako organy administracji rządowej, działających na części terytorium państwa i reprezentujących rząd w województwach, oraz organy samorządu terytorialnego.

Wojewodowie odpowiedzialni są za wykonywanie ważnych zadań w dziedzinie gospodarki regionalnej, w tym m.in. za: zarządzanie rozwojem społeczno-gospodarczym województwa oraz wykonywanie funkcji organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstw, nad którymi sprawuje nadzór właścicielski, nadzorowanie funkcjonowania gospodarki komunalnej.

Funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego koncentruje się na wykonywaniu zadań własnych oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym dotyczących działalności gospodarczej. Prowadząc działalność komunalną, tj. działania związane z wykonywaniem wszelkich zadań samorządu terytorialnego, również funkcji władczych, uczestnicy procesów decyzyjnych mogą wykorzystywać zasady i narzędzia zarządzania publicznego.

Naczelne organy państwa i organy samorządu terytorialnego, wraz z podległymi im urzędami, instytucjami i służbami, powołane są do realizacji misji. Do jej głównych elementów należą [Krzyżanowski, 1999, s. 24–25]:

- stanowienie prawa równego dla wszystkich oraz respektującego wolności i prawa obywatelskie – parlament, naczelne organy władzy wykonawczej, kolegialne organy samorządów;
- ochrona praworządności: trybunały – konstytucyjny i stanu, sądy – najwyższy, administracyjny, rzecznik praw obywatelskich;
- obrona terytorium państwa przed zagrożeniem zewnętrznym – narodowe siły zbrojne, wojskowe służby specjalne;
- zapewnienie bezpieczeństwa życia i majątku obywateli oraz porządku publicznego, a także przestrzegania prawa – straż municypalna, policja, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, więziennictwo;
- ochrona zdrowia publicznego – stacje pogotowia ratunkowego i sanitarno-epidemiologiczne, szpitale, lecznice, ośrodki zdrowia i rehabilitacji;
- pomoc w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i awarii urządzeń – służby straży pożarnej, pogotowia elektrycznego, gazowego, ratownictwa chemicznego i inne;
- ochrona środowiska naturalnego i krajobrazu – służby leśne, służby rezerwatów przyrody i parków narodowych oraz ochrony wód, nadzór architektoniczno-budowlany;
- rozwój i utrzymanie instytucji edukacyjnych publicznych placówek oświatowych – organy samorządu terytorialnego oraz publicznych szkół wyższych, instytucji naukowych oraz instytucji wspierających rozwój kultury, literatury, sztuki, ochrona, konserwacja i ekspozycja zabytków oraz dóbr kultury narodowej – właściwe organy administracji rządowej lub samorządu terytorialnego;
- przeciwdziałanie bezrobociu oraz łagodzenie jego skutków: (właściwy organ administracji rządowej i terytorialne urzędy pracy);
- sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi, niezdolnymi do pracy, niedołężnymi oraz świadczenie im pomocy materialnej w postaci rent i zasiłków (właściwy organ administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz podległe im zakłady ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej, hospicja);

- ochrona obywateli jako konsumentów (właściwy organ administracji rządowej oraz służby kontroli jakości wyrobów i usług oraz ich cen);
- opieka nad obywatelami przebywającymi za granicą (służby konsularne).

Zarysowane elementy misji organów władzy publicznej wskazują na znaczenie właściwego wykonywania zadań dla jakości życia obywateli [Przygodzka, 2010, s. 205–221]. Precyzowanie misji poszczególnych organizacji, ich modyfikacja z zamiarem jak najlepszego dopasowania do zmieniających się potrzeb oraz oczekiwań stanowią treść strategicznego zarządzania publicznego (SZPu).

Zaprezentowane rozważania w pełni potwierdzają występowanie na tyle istotnych różnic pomiędzy organizacjami, tworzącymi sektor prywatny oraz sektor publiczny, że niezbędne jest inspirowanie działalności badawczej oraz integrowanie dorobku teoretycznego i praktycznego zarządzania publicznego. Przeprowadzona analiza publiczności jako cechy organizacji pozwala na pełniejsze określenie organizacji publicznej. Organizację publiczną można zatem zdefiniować jako społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, psychospołeczny, materialno-techniczny oraz podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania oraz relacje ze środowiskiem zewnętrznym wyróżniają się publicznością jako immanentną cechą, odróżniającą ją od innych typów organizacji.

2.2. Specyfika organizacji obywatelskich

Coraz większe znaczenie w dostarczaniu usług publicznych zyskują organizacje społeczne. Ich zdefiniowanie sprawia pewną trudność. Najdobitniej świadczą o tym spory i dyskusje co do ich nazwy. W użyciu – jako równoprawne określenia – są m.in. następujące miana: organizacje trzeciego sektora (obok publicznego i prywatnego), pozarządowe, engeous (od ang. *NGO – nongovernmental organisations*), obywatelskie, nonprofit. Niedostatkiem tych wszystkich nazw jest to, że wskazują one tylko na niektóre grupy organizacji, nie obejmując całej ich zbiorowości. Wady tej nie posiada termin „organizacje społeczne", chociaż bywa formułowany pogląd, że w przeszłości nazwa ta była nadużywana.

Podejmując próby definiowania organizacji społecznych, najczęściej podkreśla się, czym one nie są.

Organizacje społeczne można zdefiniować jako te, które powodują zmiany w ludziach, zachodzące dzięki ich dbałości o dobro wspólne, odnoszone do konkretnej grup ludzi lub idei wpływających na życie człowieka. Podejmowanie działalności w organizacjach obywatelskich ma swoje źródło w niezaspokojonych potrzebach ludzi. Ich motywacje wykraczają poza interesy indywidualne, gdyż te interesy są realizowane gdzie indziej. Na przykład aktorzy zaspokajają swoje indywidualne potrzeby ekonomiczne, grając w teatrze, filmie, na estradzie, występując w reklamach. Natomiast specyficzne potrzeby wyższego rzędu realizują w zakładanych przez siebie fundacjach.

Cechy organizacji społecznych są łatwo zauważalne, gdy porównywane są z organizacjami publicznymi. Występują między nimi istotne różnice dotyczące wspólnoty celów i działań (tab. 2. 2).

Tabela 2.2. Podstawowe założenia organizacji publicznych i społecznych

Cechy konstytutywne	Założenia organizacji publicznych	Założenia organizacji społecznych
Motywy działania	sprawiedliwość i solidaryzm społeczny, wyrównywanie szans rozwojowych jednostek i grup społecznych; reprezentacja interesów i potrzeb większości; obiektywizacja i ciągłość dzia-łania, unikanie stronniczości; neutralność	bezinteresowność, dobroczynność, miłosierdzie, miłość bliźniego; działania w imieniu mniejszości; dobrowolność, spontaniczność, improwizacja; wspólnota znaczeń, intuicja i ekspresja osobowości
Priorytety	realizacja polityki społecznej osadzonej w obowiązujących kanonach ustrojowych i prawnych; standardowe potrzeby i oczekiwania; instytucjonalizacja zaspokajania potrzeb; aktywność dawcy – bierność biorcy	strażnik wartości: dobrowolność działania, przedsiębiorczość, partycypacja społeczna, partnerstwo, rzecznictwo ludzi w potrzebie; indywidualizacja, selektywność potrzeb; decentralizacja, deinstytucjonalizacja, subsydiarność w procesie zaspokajania potrzeb, partykularyzm; samopomoc, pomoc wzajemna i samodzielność
Mandat organizacyjny	konstytucyjnie umocowane organy i instytucje państwa; ustawodawstwo: kodeksy, rozporządzenia, instrukcje	statut i regulaminy wewnętrzne; uchwały, decyzje ciał statutowych, np. rad i zarządów
Odbiorca usług	*obcy człowiek* – konsument,	*nasz człowiek*: bliskość emocjo-

	klient: kontrolowana serdeczność, dystans, perspektywa instytucjonalna w relacjach z odbiorcą	nalna, wielowymiarowe interakcje oraz identyfikacja z podmiotem działania
Odpowiedzialność	wobec obywateli	wobec odbiorców rezultatów działania

Źródło: adaptowane z: [Woźniak, 2002, s. 106].

Różnice te dotyczą tak ważnych kwestii, jak motywy podejmowania zorganizowanej działalności, priorytety, mandaty organizacyjne, adresaci usług, odpowiedzialność organizacyjna (w odróżnieniu od odpowiedzialności prawnej).

Podstawowe zatem różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i obywatelskimi w kontekście dbałości o dobro wspólne można sprowadzić do dwóch kwestii:

- obligatoryjności i dobrowolności,
- powszechności i konkretnego adresowania zorganizowanych działań, czyli znacznie mniejszego zakresu oddziaływań.

Gdy zaspokajanie potrzeb społecznych ma charakter indywidualny, a realizację tych potrzeb zapewniają organizacje oferujące dobra prywatne, daje to podstawę wyodrębniania organizacji komercyjnych, inaczej biznesowych. Z kolei gdy realizacja potrzeb ma charakter zbiorowy i są one zaspokajane przez dobra publiczne, mówi się o organizacjach publicznych. Natomiast organizacje typu *non profit* posiadają cechy pośrednie. Zalicza się tu organizacje zaspokajające potrzeby społeczne poprzez działalność nienastawioną na zysk, a oferowane dobra i usługi tworzone są dzięki dobrowolnemu członkostwu i pracy społecznej. Z istoty organizacji społecznych wynika możliwość uczestnictwa wszystkich interesariuszy w sprawowaniu władzy, co oznacza zaspokajanie potrzeb zaliczanych do wyższego rzędu. Dzięki tej partycypacji osiągany jest wzrost zaufania i tolerancji wewnątrz organizacji, jak i w jej kontaktach zewnętrznych.

Poszczególne typy organizacji w sposób istotny różnią się od siebie pod względem zaspokajania potrzeb społecznych.

Mimo że zarówno organizacja społeczna, jak i przedsiębiorstwo, będące przede wszystkim najważniejszym elementem systemu gospodarki rynkowej, należą do organizacji prywatnych, to jednak istotnie różnią się. Cechy przedsiębiorstwa kształtują się pod wpływem charakteru rynku, w tym poziomu konkurencji, stopnia otwarcia rynku oraz instytucji tworzących kategorie rynku. Ważne

przy tym jest dziedzictwo kulturowe narodu, mentalność społeczeństwa i jego oczekiwania. Przedsiębiorstwo najczęściej definiuje się jako jednostkę wyodrębnioną pod względem prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym. Odrębność ekonomiczna oznacza, że przedsiębiorstwo dysponuje posiadanymi zasobami, prowadząc na własne ryzyko działalność o charakterze wytwórczym, budowlanym, handlowym lub usługowym, i z własnych przychodów osiąganych ze sprzedaży wytwarzanych produktów lub usług pokrywa swoje wydatki. Mówiąc najogólniej, można stwierdzić, że wyodrębnienie ekonomiczne przejawia się w tym, iż przedsiębiorstwo jest właścicielem określonych zasobów i zysków, jakie z tego użytkowania wynikają. Odrębność organizacyjna wyraża się w tym, że zatrudnione w firmie osoby podlegają wspólnemu kierownictwu nawet przy bardzo rozbudowanej strukturze organizacyjnej, czyli że przedsiębiorstwo ma wspólny zarząd. Odrębność prawna przedsiębiorstwa polega na możliwości jego wchodzenia w stosunki prawno-ekonomiczne z innymi jednostkami gospodarczymi lub realizującymi funkcje gospodarcze, a także z państwem.

Uniwersalnym celem każdego przedsiębiorstwa jest jego utrzymanie się na rynku. Prowadzenie przedsiębiorstwa wymaga określenia konkretnych celów, czyli z góry zamierzonych efektów podejmowanego działania. Na pojęcie celu składa się przewidywany stan, wynik, jaki ma być osiągnięty, oraz różnica, jaka ma wystąpić między stanem przewidywanym i obecnym, a także okres, w jakim chcemy pożądany stan osiągnąć. Zatem cele przedsiębiorstwa z jednej strony wskazują pożądany kierunek działań, z drugiej – oczekiwane efekty ekonomiczno-finansowe, zaś „zarządzający przedsiębiorstwami muszą mieć świadomość i wiedzę, co jest priorytetowym celem przedsiębiorstwa, a także, jak w sytuacjach kolizyjnych i konfliktowych wybierać decyzje, które prowadzą do realizacji rozbieżnych celów".

Znaczenie formułowania celów w organizacji polega na tym, że stanowią one przesłankę wszystkich działań zarządczych, do których przykładowo należy: kształtowanie organizacji przedsiębiorstwa, zgodnej z celami przedsiębiorstwa struktury organizacyjnej; wyodrębnianie obszarów decyzyjnych i ustalanie jednoznacznych procedur podejmowania decyzji, ustalanie zakresu uprawnień i odpowiedzialności; określanie wzajemnych relacji między różnymi celami firmy, a także między celami i szczegółowymi zadaniami,

na które te cele są dekomponowane; tworzenie skutecznych systemów motywowania pracowników. Cele firmy wyznaczają zarówno szeroko sformułowane zamierzenia, które stają się misją, jak i konkretne zadania przedsiębiorstwa, nazywane celami pośrednimi i opisujące konkretne rezultaty lub standardy, które mają być osiągnięte w wyznaczonym czasie.

W ostatnich latach dość powszechny jest pogląd, zgodnie z którym właściwe jest uznanie za zasadne w działalności przedsiębiorstwa wyznaczenie jednego celu w określonym horyzoncie czasowym (np. 3 do 5 lat) i danych warunkach gospodarowania. Zgodnie z tą koncepcją współczesne przedsiębiorstwo powinno wybrać jeden z alternatywnych celów, do których zaliczono: maksymalizację zysku, maksymalizację wartości, maksymalizację sprzedaży i minimalizację kosztów.

Maksymalizacja zysków to cel, który zakłada, że wszystkie decyzje w przedsiębiorstwie oraz zawierane kontrakty są motywowane i weryfikowane z zamiarem osiągnięcia zysku. I tak na kumulowanie i generowanie wyniku finansowego ukierunkowane są decyzje dotyczące m.in. alokacji zasobów, kształtu struktury organizacyjnej i doboru pracowników.

Maksymalizacja wartości to sformułowanie celu przedsiębiorstwa, który oznacza ukierunkowanie zarządzania na maksymalizację korzyści akcjonariuszy poprzez wzrost wartości akcji i wzrost dywidend; innymi słowy, najważniejsza jest maksymalizacja satysfakcji klienta, za którego uznaje się akcjonariusza. Akcjonariusze oceniają funkcjonowanie przedsiębiorstwa z uwzględnieniem takich aspektów jak: wielkość zwrotu wyłożonego kapitału, czytelna wizja przedsiębiorstwa, perspektywy rozwoju firmy, system komunikacji zewnętrznej (np. stopień dotrzymywania zobowiązań).

Maksymalizacja sprzedaży, a nie maksymalizacja osiąganego zysku jako cel działalności przedsiębiorstwa jest szczególnie uzasadniona: wchodzeniem firmy na nowe rynki, wprowadzaniem nowych produktów, niską dojrzałością rynku (faza embrionalnego rozwoju), wdrażaniem nowych regulacji prawnych, np. demonopolizacja. Maksymalizacja sprzedaży może przynosić wymierne korzyści związane ze wzrostem przychodów, poprawą rentowności, zwiększeniem wydajności pracy lub wzmocnieniem pozycji rynkowej przedsiębiorstwa. Jednak mierniki sprzedaży nie informują

o takich aspektach osiągania wzrostu sprzedaży, jak koszty wynagrodzeń, reklam itp.

Minimalizacja kosztów to uznanie za priorytet stałej lub czasowej redukcji kosztów stałych lub zmiennych. Cel taki wyznaczany jest, gdy przedsiębiorstwo posiada status zakładu budżetowego (np. zakład komunalny świadczący usługi dla ludności), głównym obszarem konkurowania przedsiębiorstwa są ceny (konkurencja kosztowa) lub działa ono w układzie łańcucha dostaw. Ustalenie minimalizacji kosztów jako celu przedsiębiorstwa ma uwarunkowania wewnętrzne, np. postęp techniczny, organizacyjny, a także uwarunkowania zewnętrzne, jak luka jakościowa czy bariery popytowe. Przy ustalaniu celów przedsiębiorstwa konieczne jest ilościowe ujmowanie zjawisk ekonomicznych (kwantyfikacja), a także jednoznaczność w ocenie stopnia realizacji wyznaczonych celów.

Niezależnie jednak od tego, jakie konkretnie cele zostaną sformułowane, zawsze ukierunkowane są na osiąganie korzyści ekonomicznych, czyli na tworzenie zysku lub podnoszenie wartości przedsiębiorstwa.

Tego rodzaju cele obce są organizacjom trzeciego sektora. Jednak również one - zgodnie z logiką procesów rynkowych – muszą uwzględniać zasadę ekonomiczności, ale ich główne cele nie są takie, jak w przypadku przedsiębiorstw. Założyciele nie kierują się chęcią osiągania zysku, lecz dążą do zaspokojenia określonych potrzeb społecznych. Organizacje takie jak szkoły, urzędy i stowarzyszenia w coraz większym stopniu stają obiektem badań nauki o organizacji.

Organizacja pozarządowa nie dostarcza rynkowi towarów i usług ani nikim nie rządzi. Jej „wyrób" to nie para butów czy zbiór przepisów. Produktem organizacji jest zmiana, która zachodzi w człowieku pod wpływem działania danej organizacji. Organizacje są agentami zmian zachodzących w ludziach. Ich „produktem" jest wyleczony pacjent, uczące się dziecko, młody mężczyzna i młoda kobieta, którzy mają szacunek do samych siebie. Ten „wyrób" to zmiana zachodząca w ludzkiej egzystencji [Drucker, 2010, s. 16–18; Drucker, 1995, s. 10].

Organizacje społeczne dobrze charakteryzuje definicja strukturalno-operacyjna, odnosząca się nie tylko do form organizacji, ale też do specyfiki ich działalności. Zgodnie z nią organizacje społeczne to najczęściej organizacje prywatne, strukturalnie niezależ-

ne od państwa, formalnie zorganizowane, nie posiadające zysku do podziału, samorządne, działające dla dobra wspólnego, korzystające z ochotniczego, społecznego uczestnictwa. Charakteryzuje je innowacyjność, elastyczność. Ich domeną jest wspieranie społeczności między innymi poprzez ochronę interesów mniejszości, zapewnienie usług, którymi nie zajmują się pozostałe sektory, pośredniczenie pomiędzy rządem i obywatelem [Bogacz-Wojtanowska, 2006; Bryson, Crosby, 1992; Janoś-Kresło, 2002].

Organizacje społeczne mają różne prawno-organizacyjne i własnościowe formy. Najpopularniejszą stanowią stowarzyszenia.

Stowarzyszenie jako rodzaj organizacji to dobrowolny i trwały związek grupy osób, zorganizowany dla realizacji wspólnych zamierzeń, zaspokojenia zainteresowań lub prowadzenia działalności nienastawionej na zysk. Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność stowarzyszeń, ich tworzenie i funkcjonowanie jest ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach [Prawo..., 1989]. Stowarzyszenie jako rodzaj organizacji jest powoływane do życia w celu umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania i inne różnice, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań. Dużą wagę przywiązuje się także do polskich i europejskich tradycji i powszechnie uznawanego dorobku ruchu stowarzyszeniowego.

Ustawa podaje również definicję stowarzyszenia, określając je jako dobrowolne, trwałe i samorządne zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwala akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Opiera się ono na pracy społecznej członków. Stowarzyszenie jest zatem związkiem osób, które postanawiają realizować jakiś wspólny cel. Cel stowarzyszenia nie musi być społecznie użyteczny, może ono realizować partykularne interesy jakiejś wąskiej grupy osób.

Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r. wyodrębnia dwie główne formy prawno-organizacyjne stowarzyszeń, tj. stowarzyszenia rejestrowe i stowarzyszenia zwykłe.

Stowarzyszenie rejestrowe posiada osobowość prawną, może zakładać terenowe jednostki organizacyjne, łączyć się w związki stowarzyszeń, przyjmować w poczet swych członków osoby prawne oraz korzystać z ofiarności publicznej i przyjmować dotacje od or-

ganów władzy państwowej i innych instytucji. Kwestię zakładania tego typu stowarzyszeń reguluje rozdział 2 ustawy „Tworzenie stowarzyszeń". Zgodnie z art. 9 ustawy do założenia stowarzyszenia niezbędne jest przyjęcie ustawowo określonej formy prawno-organizacyjnej, a mianowicie:

- zgromadzenie się w liczbie nie mniejszej niż 15 osób;
- wybranie komitetu założycielskiego;
- wybranie jego władz, czyli walnego zebrania członków, zarządu i organu kontroli wewnętrznej;
- zarejestrowanie w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) utworzonego stowarzyszenia; art. 8 ust. 5 ustawy wskazuje organy nadzoru nad tego typu stowarzyszeniami: wojewodę w odniesieniu do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz starostę w odniesieniu do innych stowarzyszeń.

Zgodnie z art. 33 ustawy majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej. Ustawa dopuszcza również prowadzenie przez tego typu zrzeszenia działalności gospodarczej, jednak tylko pod warunkiem, że osiągnięta nadwyżka przeznaczana będzie wyłącznie na działalność statutową stowarzyszenia. Nie wyklucza się również możliwości otrzymywania przez stowarzyszenia państwowych dotacji.

Drugą formą prawno-organizacyjną są tzw. stowarzyszenia zwykłe. Mają one charakter uproszczony, nie posiadają bowiem osobowości prawnej, gdyż do ich założenia wystarczy działanie jedynie trzech osób, które muszą uchwalić regulamin (nie statut) oraz wybrać przedstawiciela reprezentującego dane stowarzyszenie. Stowarzyszenie zwykłe, w przeciwieństwie do stowarzyszenia rejestrowego, nie podlega obowiązkowi rejestracji w KRS. Jednakże fakt założenia tego typu zrzeszenia musi być zgłoszony na piśmie organowi nadzorującemu właściwemu miejscowo (który ustalany jest na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy).

Prawo o stowarzyszeniach nie obejmuje wszystkich organizacji społecznych, np. Polskiego Czerwonego Krzyża (PCK), działającego na podstawie odrębnej ustawy, podobnie jak kościoły i związki wyznaniowe, komitety wyborcze, partie polityczne. Mają one inne formy prawno-organizacyjne i własnościowe oraz odrębne regula-

cje. Jest to podyktowane ich szczególnym charakterem i rolą, jaką pełnią w demokratycznym państwie prawnym.

Kolejną formą prawno-organizacyjną są fundacje. Fundacja to jedna z podstawowych form prawnych organizacji społecznej, której istotnym elementem jest fundusz przeznaczony na określony cel oraz reguły dysponowania tym funduszem zawarte w statucie organizacji. Fundacje są po stowarzyszeniach drugą co do popularności formą prawną wśród organizacji społecznych. Nazwa „fundacja" z jednaj strony nawiązuje do powszechnego użycia tego terminu w znaczeniu ofiarowania czegoś lub zbudowania czegoś na własny koszt do użytku społecznego, ufundowania czegoś, a z drugiej – to określenie instytucji, której podstawą jest majątek przeznaczony przez jej założyciela na określony cel.

W Polsce działalność fundacji, ich zakładanie i funkcjonowanie reguluje ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach [Ustawa..., 1984]. Zgodnie z przepisami ustawy fundacja jest organizacją utworzoną dla celów społecznie lub gospodarczo użytecznych (art. 1) przez fundatora, czyli osoby fizyczne – niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania, które złożyły oświadczenie o założeniu fundacji (art. 2), posiadającą osobowość prawną, którą uzyskuje z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 7 ust. 2).

Zgodnie z art. 1 ustawy fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami.

Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą (art. 2). Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą, wartość środków majątkowych fundacji przeznaczonych na działalność gospodarczą nie może być mniejsza niż tysiąc złotych (art. 5). Fundacji przysługuje status organizacji społecznej i w związku z tym może zgłaszać swój udział w roli uczestnika w postępowaniach przed sądami administracyjnymi.

Cechą charakterystyczną fundacji jest niedochodowość celu, dla którego została ustanowiona, co oznacza, że nie może ona przynosić dochodów zarówno samej organizacji, jak i fundatorom. W związku z tym koniecznym jest przeznaczanie wszelkich uzyskiwanych dochodów tak z majątku, jak i środków uzyskiwanych spoza funduszu założycielskiego, darowizn i dochodów z działalności gospodarczej na osiągnięcie celu organizacji.

W przypadku fundacji nie ma instytucji członkostwa. Osoby ustanawiające fundację winny złożyć oświadczenie o jej ustanowieniu, które powinno mieć formę aktu notarialnego. Oświadczenie to winno wskazywać cel fundacji i środki majątkowe przeznaczone na jego realizację (art. 3 ustawy o fundacjach). Środkami majątkowymi przeznaczonymi na realizację celu mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także przekazane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości. Fundacja powstaje z chwilą złożenia oświadczenia.

Statut fundacji ustalany jest przez fundatora lub fundatorów. Powinien on być sporządzony w formie pisemnej i podpisany przez wszystkie osoby, które fundacje ustanowiły. Statut fundacji musi określać: nazwę fundacji, siedzibę fundacji, majątek fundacji, cele, zadania, zakres i formy działalności, skład i organizację zarządu, sposób powoływania, obowiązki i uprawnienia tego organu (art. 5 ustawy).

Nazwa fundacji powinna być adekwatna do prowadzonej działalności, co ułatwia innym podmiotom kontakt z tą fundacją. Siedziba fundacji musi znajdować się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2). W statucie fundacji należy wskazać majątek, w którego skład wchodzą składniki majątkowe przekazane przez fundatora oraz źródła dodatkowych dochodów, np. darowizny, subwencje, dochody z działalności gospodarczej itp. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą, która winna mieć charakter pomocniczy w stosunku do działalności statutowej.

Cel fundacji ma być społecznie użyteczny, czyli wykraczać poza indywidualne interesy fundatora. Ustawa wymienia kilka przykładowych celów, jak np. ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków (art. 1). Cel powinien być określony konkretnie i jasno oraz być osiągalny.

Jedynym organem obligatoryjnym, kolegialnym fundacji jest zarząd. Obowiązek jego powołania wynika z ustawy (art. 5 ust. 1). Oprócz obowiązkowego organu (zarządu) można powołać organ nadzoru wewnętrznego, np. Radę Fundacji lub Komisję Rewizyjną. Możliwość i sposób ich powołania winien określać statut. Fundacje spełniające wymogi ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, pod warunkiem posiadania statutowego wyżej wymienionego organu kontroli lub nadzoru wewnętrznego.

Najnowszą formę organizacji społecznych stanowią spółdzielnie socjalne, przedmiotem działalności których jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy jej członków. W tym względzie spółdzielnie socjalne przypominają spółdzielnie wytwórcze.

Wyróżnia je natomiast to, że działają na rzecz:

- społecznej i zawodowej reintegracji jej członków poprzez odbudowanie i podtrzymanie ich umiejętności uczestniczenia życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy i zamieszkania, a także
- zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy.

Ponadto spółdzielnie socjalne mogą prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych.

Spółdzielnię socjalną tworzą osoby bezrobotne i/lub osoby niepełnosprawne, posiadające pełną zdolność do czynności prawnych. Założycielami tego rodzaju spółdzielni mogą być także inne osoby, jeśli liczba tych osób nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli, jak również organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub jednostki samorządu terytorialnego i kościelne osoby prawne.

Liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być mniejsza niż pięć, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i dwa, jeżeli założycielami są osoby prawne; może ona liczyć nie mniej niż pięciu i nie więcej niż pięćdziesięciu członków.

Organizacje trzeciego sektora cechuje różnorodność. Nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że wszystkie one muszą rozwiązywać

problemy swego funkcjonowania w sposób profesjonalny, koniecznie na gruncie zarządzania publicznego. Taka potrzeba istnieje głównie w odniesieniu do organizacji pozarządowych działających w określonej skali, a zwłaszcza tych, które w realizacji swoich celów wykorzystują środki publiczne.

2.3. Kształtowanie relacji organizacji publicznych i obywatelskich

Dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich jest wspólnota celów.

Cele organizacji publicznych są złożone, niedookreślone, a czasami nawet nieosiągalne, gdyż formułowane są pod trojakiego rodzaju presją, tj. podporządkowane są wspieraniu głównych koalicji; ogólne sformułowania dają możliwość wykazania, że przynajmniej w części zostały zrealizowane; ze względu na mgliste sformułowania mogą być wykorzystywane do obrony własnej pozycji, do unikania odpowiedzialności oraz do wprowadzania pozornych innowacji w procesie debaty politycznej.

Wpływ na realność celów organizacji publicznych ma uprawnienie upoważnionych organów do ustalania na szczeblu wyższym celów, które mają być wdrażane na innych szczeblach, np. w regionach, w środowiskach lokalnych czy w publicznych lub prywatnych agencjach, co ogranicza zdolność do sprawowania kontroli nad ich implementacją.

Dla podkreślenia specyfiki celów organizacji publicznych warto zaznaczyć, że przedsiębiorstwa preferują proste, niebudzące kontrowersji misje i cele formalne, gdyż ich ekonomiczną misją jest tworzenie zysku, z którego część przeznacza się na dywidendy, a część na cele inwestycyjne. W organizacjach nastawionych na zysk występują cele wtórne, ustalane przez naczelne kierownictwo, np. rozwój firmy, wysoka pozycja rynkowa, dywersyfikacja produkcji, przewodnictwo w branży, satysfakcja klientów, a także przestrzeganie obowiązującego prawa i stosowanie się do rządowych regulacji. Podstawowym jednak miernikiem efektywności działań oraz osiągniętego sukcesu jest zysk.

Organizacje publiczne i obywatelskie mają misje i cele formalne ukierunkowane na dobro ogólne lub wzajemną pomoc, na realizację interesów obywateli lub członków, czy bezpośrednich odbiorców dóbr i usług. Ich cele koncentrują się na świadczeniu usług dla swoich członków, na ochronie grup interesów i służą pozyski-

waniu wsparcia z zewnątrz. Przetrwanie i rozwój tego typu organizacji zależy od jakości zarządzania realizowanego przez wyznaczonych menedżerów, a także od współpracy członków oraz osób i organizacji wspierających. Charakter misji i celów formalnych organizacji publicznych i obywatelskich może być zbliżony.

Organizacje publiczne wyróżnia [Farnham, Horton, s. 27–40] ich odpowiedzialność przed podatnikami oraz użytkownikami dóbr i usług publicznych. Przyczyn tej szczególnej odpowiedzialności znawcy przedmiotu upatrują w specyficznych warunkach świadczenia usług publicznych, a mianowicie:

- organizacje publiczne często występują jako monopoliści, gdyż społeczność nie ma możliwości wyboru świadczeniodawcy;
- organizacje publiczne, pełniąc funkcje regulatorów i zapewniając przestrzeganie prawa przez obywateli, wywierają presję, a czasem stosują siłę – do pozbawienia wolności włącznie;
- jako dostarczyciele dóbr i usług publicznych, organizacje te bezpośrednio wpływają na jakość życia ludzi;
- organizacje publiczne nakładają świadczenia obowiązkowe (podatki) w celu uzyskania środków na działania rządu;
- organizacje publiczne wpływają na wiele sfer życia społecznego, np. regulują ład przestrzenny, chronią środowisko naturalne, udzielają koncesji na handel alkoholem itp.

Zewnętrzna odpowiedzialność organizacji publicznych jest określona prawem, dlatego też działalność ich organów ma ściśle wyznaczone podstawy prawne. Mają one przy tym charakter narodowy, regionalny i lokalny, a także coraz częściej międzynarodowy, zatem organizacje publiczne nie mogą, jak to się dzieje w biznesie, podejmować działań niezakazanych, lecz tylko przewidziane prawem.

Rozliczalność organizacji publicznych, czyli odpowiedzialność wobec obywateli, użytkowników, klientów oraz konsumentów dóbr i usług publicznych realizowana jest głównie poprzez instytucję skarg i zażaleń oraz funkcjonowanie Rzecznika Praw Obywatelskich i innych rzeczników, np. Rzecznika Praw Dziecka.

Natomiast odpowiedzialność polityczna polega na tym, że menedżerowie publiczni są odpowiedzialni bezpośrednio lub pośrednio przed organem władzy politycznej. I tak, służba cywilna jest

odpowiedzialna przed ministrem i przed wybieralnymi gremiami polityków, przed lokalnymi władzami itd., bowiem cechą współczesnych demokracji jest właśnie odpowiedzialność administracji przed instytucjami demokratycznymi.

Organizacje publiczne ponoszą także odpowiedzialność wewnętrzną. Przejawia się ona przede wszystkim w odpowiedzialnym działaniu względem ludzi zatrudnionych w tych organizacjach, będąc bowiem dobrym pracodawcą, organizacje są w stanie przyciągnąć wysoko wykwalifikowane i zaangażowane kadry. Organizacje publiczne dążą do tworzenia właściwych warunków pracy, zapewniają bezpieczeństwo zatrudnienia, satysfakcję oraz możliwości rozwoju własnego. Stąd też na ogół zatrudnienie w sektorze publicznym jest cenione bardziej niż w prywatnym.

Sposób konstrukcji systemu celów można wyjaśnić na gruncie teorii interesariuszy [Cyfert, Krzakiewicz, 2009, s. 147; Jones, Wicks, 1998, s. 207], której podstawy obejmują „cztery założenia:

- po pierwsze, organizacja funkcjonuje w otoczeniu grup interesów zawiązujących się zarówno we wnętrzu, jak i na zewnątrz organizacji. Zachowanie tych grup z jednej strony w istotny sposób wpływa na funkcjonowanie organizacji, z drugiej zaś strony jest przez organizację kształtowane, co powoduje, ze owe grupy interesów, określane mianem stakeholders, odnoszą korzyści lub ponoszą szkody z racji działań organizacji;
- po drugie, teoria stakeholders koncentruje się na naturze relacji zachodzących pomiędzy organizacją a grupami interesów oraz na korzyściach będących wynikami tych relacji;
- po trzecie, organizacja działa w interesie wszystkich stakeholders posiadających umocowanie, co oznacza, że interes każdego ze stakeholders ma swoją wewnętrzną wartość, która musi być analizowana i rozważana w sposób odrębny od pozostałych; nie jest zatem możliwy układ, w którym pewna koalicja stakeholders narzuciłaby organizacji, i co za tym idzie – pozostałym stakeholders swoją wiązkę celów i swój układ interesów;
- po czwarte, teoria stakeholders koncentruje się na podejmowaniu decyzji zarządczych i na skutkach tych decyzji."

Rangę interakcji pomiędzy organizacjami publicznymi i ich interesariuszami podkreśla założenie, zgodnie z którym kluczem do

sukcesu organizacji publicznych jest satysfakcja głównych interesariuszy [Bryson, 1996, s. 27]. W przypadku jednostki administracji samorządowej do interesariuszy zalicza się następujące grupy społeczne oraz instytucje: obywateli, podatników, usługobiorców, organy władzy, urzędników, związki zawodowe, różnorodne grupy interesów, przedsiębiorstwa oraz inne jednostki administracji publicznej.

To przykładowe wyliczenie głównych interesariuszy wskazuje, jak skomplikowanym zadaniem jest kształtowanie relacji organizacji publicznej i wartości, którymi kieruje się, realizując wyznaczone zadania.

Główni interesariusze organizacji społecznych różnią się od rozlicznych grup interesu przedsiębiorstw i innego rodzaju organizacji. Są to następujące grupy osób fizycznych i prawnych: klienci lub użytkownicy, fundatorzy, osoby i instytucje wspierające, pracownicy, zarządy, wolontariusze, banki, dostawcy, inne organizacje typu *non profit.*

Odpowiedzialność menedżerów względem interesariuszy oznacza obowiązek uwzględniania w procesie podejmowania decyzji tego, że interesariusze są stroną zainteresowaną zarówno samym procesem decyzyjnym, jak i jego rezultatami, przy czym interesy poszczególnych interesariuszy lub ich grup mogą się istotnie różnić. Odpowiedzialność ta oznacza zatem faktyczne i gwarantowane prawem zobowiązanie do uwzględniania w procesie podejmowania decyzji skutków, jakie te decyzje wywołują w odniesieniu ewentualnych korzyści i strat interesariuszy. Stwarza to sytuację, w której organizacje publiczne mogą być rozliczane z tego zobowiązania, ten rodzaj odpowiedzialności został w ostatnim czasie nazwany rozliczalnością.

Złożoność otoczenia organizacji publicznych jest także związana z występowaniem zróżnicowanych, a często również sprzecznych, interesów. Przykładowo można wskazać potencjalne konflikty pomiędzy interesariuszami w następujących układach:

- władze państwowe – pracownicy urzędów państwowych,
- obywatele jako podatnicy – obywatele jako odbiorcy usług publicznych,
- interesariusze zewnętrzni – pracownicy,
- członkowie i wolontariusze – menedżerowie organizacji niekomercyjnych.

W niektórych dziedzinach – jak to podkreślono wyżej - organizacje funkcjonują w warunkach zbliżonych do monopolu, np. w zakresie bezpieczeństwa narodowego czy wymiaru sprawiedliwości. Generalnie jednak podlegają działaniu konkurencji [Bednarczyk, 2000] innych organizacji publicznych, tzw. trzeciego sektora lub przedsiębiorstw prywatnych. Konkurencja dotyczy zasobów materialnych, finansowych, ludzkich, można także konkurować o rynki w przypadku publicznych i państwowych przedsiębiorstw operujących w tej samej branży. Na przykład w rozwiniętych gospodarkach rynkowych już od początku lat 80., a w naszym kraju w latach 90. ubiegłego wieku zauważono tendencję do konkurowania pomiędzy sektorami: publicznym, prywatnym i tym trzecim, czyli organizacjami typu *non profit*. Konkurowanie ma miejsce zarówno na rynkach narodowych, jak i międzynarodowych, (np. w transporcie).

W Polsce coraz większy zakres ma konkurencja w sferze usług społecznych. Najbardziej rozwinęła się w systemie edukacji, zwłaszcza w szkolnictwie wyższym, w mniejszym natomiast stopniu w dziedzinie zdrowia publicznego. Trzeba podkreślić, że we współczesnych gospodarkach, posiadających mieszany charakter, oferowanie usług medycznych przez organizacje działające w różnych sektorach gospodarki, miało miejsce również w przeszłości. O ile jednak przez wiele lat można było mówić o koegzystencji, o tyle ostatnie lata przyniosły wyraźną konkurencję.

Relatywnie szeroki zakres ma orientacja konkurencyjna w działalności organizacji niekomercyjnych. Wiele z nich funkcjonuje na konkurencyjnych rynkach, podejmując wysiłki dla pozyskania członków, wolontariuszy, funduszy, a także ubiegając się o kontrakty w ramach zamówień publicznych.

Odnoszenie konkurencyjności do sektora publicznego i do organizacji ten sektor tworzących jest uzasadnione, jeśli przyjmuje się szerokie ujęcie tej kategorii. Oznacza to, że istota konkurencyjności tkwi w zastępowaniu mniej wydajnych części określonego systemu bardziej efektywnymi elementami. W tym sensie procesy konkurencyjności zachodzą w sektorze publicznym. Organizacje publiczne konkurują ze sobą także o zasoby, np. o przeznaczenie w budżecie środków na realizowane przez nich programy, o dostępnych na rynku pracy wysokiej klasy specjalistów.

Różnice w interakcjach organizacji publicznych przejawiają się w relacjach z regulatorami. Mianem tym określa się zazwyczaj zarówno instytucje, jak i organy władzy. Wpływ na organizacje mają regulatorzy zewnętrzni i wewnętrzni. Regulacje zewnętrzne, determinujące relacje pomiędzy organizacjami publicznymi a podatnikami, władzami państwowymi, użytkownikami oraz dostawcami i ich reprezentantami, to kompozycja prawa publicznego, wykładni prawa dokonywanej przez sądy, interwencjonizmu państwowego realizowanego przez agencje publiczne oraz procesów zachodzących w polityce. Z kolei regulacje wewnętrzne to tradycje urzędnicze, mające źródło w hierarchii, a także utrwalone zasady i zakresy kompetencji [Farnham, Horton, 1996, s. 36].

W interakcjach organizacji publicznych największe znaczenie ma prawo publiczne jako regulator organizacji publicznych. Na jego gruncie określa się, co publiczni menedżerowie i urzędnicy mogą robić. Regulacje, określane przez wysokiej rangi polityków, dotyczą realizowanych celów, wykorzystywanych zasobów, priorytetów w zarządzaniu publicznym.

Funkcje regulatorów, chociaż w daleko mniejszym zakresie, pełnią również grupy interesów. Stosując różnorodne formy lobbingu, próbują one wywierać presję na organizacje publiczne w takim kierunku, który dla tych grup będzie korzystny. Interakcje pomiędzy organizacjami publicznymi a grupami interesu nie zachodzą jednokierunkowo. Również organy publiczne mogą być, i często są, zainteresowane szczególnym typem relacji, a mianowicie takim, który zapewni organizacjom wsparcie, a osobom sprawującym funkcję z wyboru – reelekcję.

Podobne funkcje pełnią związki zawodowe oraz inne organizacje, w których zrzeszają się pracownicy organizacji publicznych.

W analizie interakcji ważna jest kultura organizacji pojmowana jako zbiór dominujących wartości i norm postępowania, charakterystycznych dla danej organizacji, mająca swe źródła w podstawowych założeniach. W przypadku organizacji publicznych podstawy te stanowią następujące założenia:

- biurokracja w pozytywnym znaczeniu rozumiana jako kierowanie organizacjami przez ustalone reguły i mechaniczne administrowanie, proceduralną poprawność, standaryzację, przewidywalność oraz obiektywność procesu podejmowania decyzji, a także ściśle określone kompetencje;

- zaspokajanie potrzeb publicznych na zasadzie działania w interesie publicznym, dla dobra wspólnego (*pro publico bono*);
- przekonanie o konieczności oferowania usług na wysokim poziomie i na zasadach satysfakcjonujących użytkowników oraz klientów, i to niezależnie od statusu ekonomicznego odbiorców tych usług.

W organizacjach społecznych fundament kultury organizacji stanowią zasady samorządności i pomocy wzajemnej. Warto podkreślić, że zasady te wchodzą – oprócz kilku innych – w zestaw pryncypiów ruchu spółdzielczego, łączącego zalety prywatnej własności z ideałami samopomocy i współdziałania. Dla organizacji trzeciego sektora szczególnie ważne są założenia o:

- wykorzystywaniu demokratycznych mechanizmów;
- działaniu etycznym;
- włączaniu interesariuszy w procesy zarządzania.

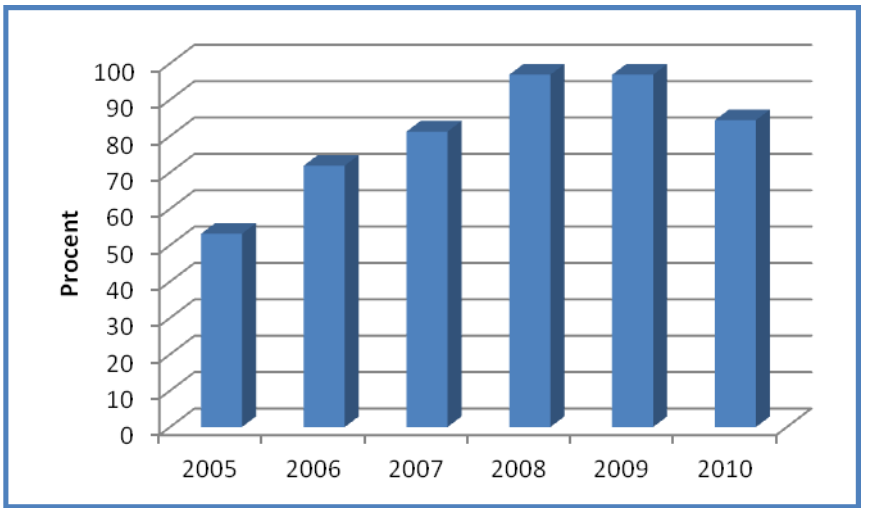
Różnorodność organizacyjnego usytuowania stanowiska do spraw współdziałania lub połączenie go z innym stanowiskiem świadczyć może o nienadawaniu rangi kształtowaniu relacji organizacji publicznych i obywatelskich. Utworzenie tego oddzielnego stanowiska należy do rzadkości. Świadczy o tym jedno stanowisko podinspektora ds. współpracy w badanej zbiorowości.

Respondenci podali w trzech przypadkach, że za całość współpracy z organizacjami pozarządowymi odpowiada wójt. Wymieniane były także inne wydziały i referaty, jak wydział spraw społecznych, referat organizacyjny i spraw społecznych, kierownik gminnego ośrodka pomocy społecznej, dział rozwoju oświaty i zdrowia, wydział promocji i rozwoju, wydział spraw obywatelskich, referat zarządzania kryzysowego i rozwoju gminy, sekretarz gminy wraz z wydziałem organizacyjnym gminy. Oprócz tego wskazano następujące stanowiska odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi: informatyk, inspektor ds. kancelaryjnych, stanowisko ds. kultury i sportu, sekretarz, podinspektor ds. informatyzacji, promocji, zdrowia, sportu i turystyki, sekretarz wraz oddziałem spraw osobowych, inspektor ds. kontroli.

Najważniejszym sposobem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich jest jednak bezpośrednie nawiązywanie współpracy.

Dwie grupy badanych, tj. wójtowie (29 osób) oraz specjaliści ds. współdziałania (31 osób), wyrazili opinie o tym, jak często urząd realizuje swoje zadania we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Odpowiedzi bardzo często i często zostały zaznaczone przez 3/4 ankietowanych. Zdaniem pozostałych współpraca ta jest realizowana rzadko i bardzo rzadko.

Nawiązywanie współpracy potwierdzają roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (rys. 2.1).



Rys. 2.1. Roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi

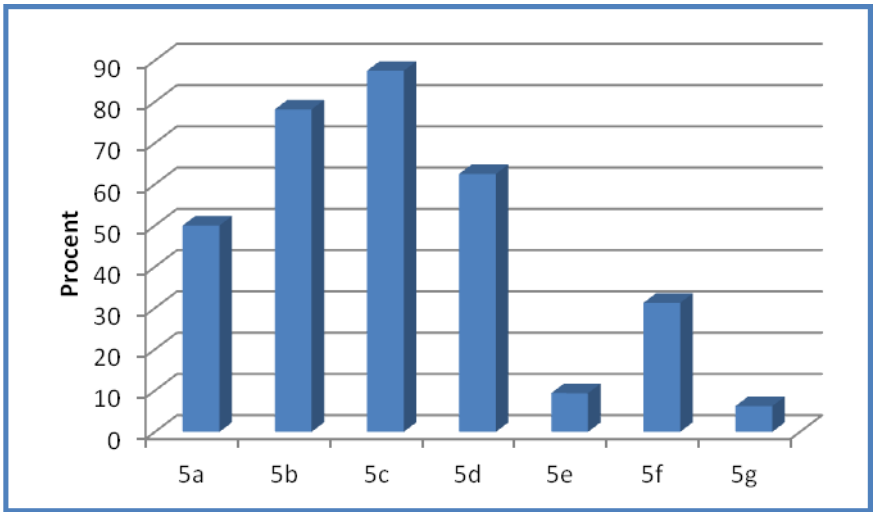
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

W ciągu ostatnich kilku lat takie programy powstają w coraz większej liczbie urzędów. Przykładowo spośród 34 badanych w 2005 r. urzędów programy miało 17 z nich. W kolejnych latach liczba ta zwiększała się – do 31 w latach 2008 i 2009. Natomiast w 2010 r. 27 badanych urzędów sporządziło takie programy.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że – jak wynika z niestandaryzowanych wywiadów z praktykami zarządzania – częściej występuje sytuacja, że przyjęte programy nie są realizowane. Znacznie natomiast rzadziej, istnieje współpraca nieformalna. W praktyce zatem zdarza się, że współpracy urzędu z organizacjami obywatelskimi nadaje się formalny charakter, niekoniecznie wypełniony konkretnymi działaniami.

Kolejne elementy poddane badaniu to udział grup interesariuszy w ustanawianiu celów współpracy z organizacjami pozarządo-

wymi (rys. 2.2.) oraz wykorzystywane możliwości współdziałania z organizacjami pozarządowymi (rys. 2.3). W obu przypadkach badani zaznaczali wszystkie właściwe odpowiedzi.

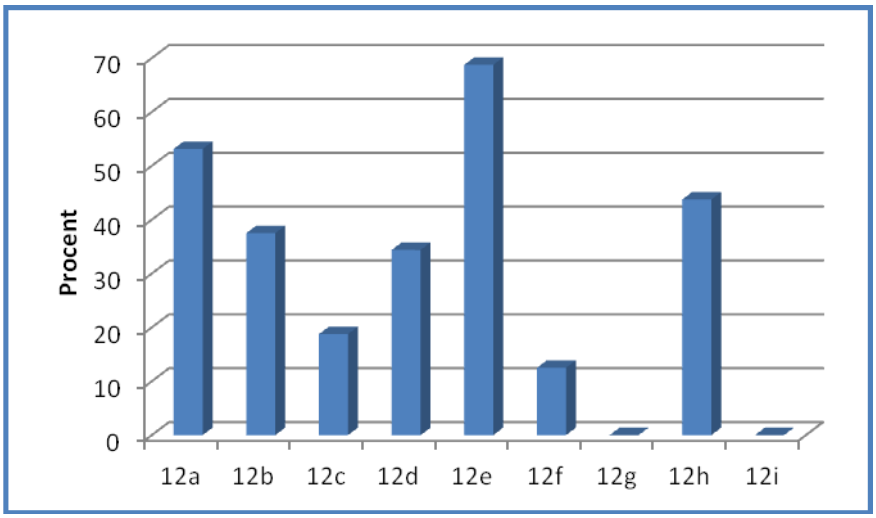


Legenda: a. wszystkie organizacje pozarządowe; b. radni gminy; c. wójt/burmistrz/prezydent gminy/miasta; d. wybrani urzędnicy; e. przedstawiciele mieszkańców; f. wybrane organizacje pozarządowe lub reprezentujące je organizacje; g. organizacje zgłaszające chęć udziału w ustanawianiu celów współpracy.

Rys. 2.2. Udział grup interesariuszy w ustanawianiu celów współpracy z organizacjami pozarządowymi (N = 31)
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Najczęściej wskazywani byli wójtowie (28) oraz radni gminy (25), odpowiedzialni głównie za ustalanie celów strategicznych. Następnie wybrani urzędnicy (20) i dopiero na czwartym miejscu wszystkie organizacje pozarządowe (16) oraz wybrane organizacje pozarządowe lub reprezentujące je organizacje (10). Wynika z tego, że 73 odpowiedzi wskazywały na osoby z urzędu, a 26 z organizacji pozarządowych. Zatem większą rolę w ustanawianiu celów współpracy z organizacjami pozarządowymi przypisano badanym urzędom. Potwierdza to wielokrotnie podkreślaną przez organizacje obywatelskie rolę urzędu jako dominującego partnera.

Badania pokazały także, iż współpraca jest realizowana przy możliwie niewielkim zaangażowaniu obu stron.



Legenda: a. konsultowanie strategii, programów działania itp.; b. utworzenie stanowiska pracy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi; c. uczestnictwo w zespołach doradczych; d. uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w naradach; e. obustronna wymiana informacji; f. wspólne uczestnictwo w konkursach krajowych i regionalnych; g. opracowanie programu partnerstwa lokalnego; h. upowszechnianie osiągnięć współpracujących organizacji pozarządowych; i. inne.

Rys. 2.3. Wykorzystywane możliwości współdziałania z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych (N = 31)
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

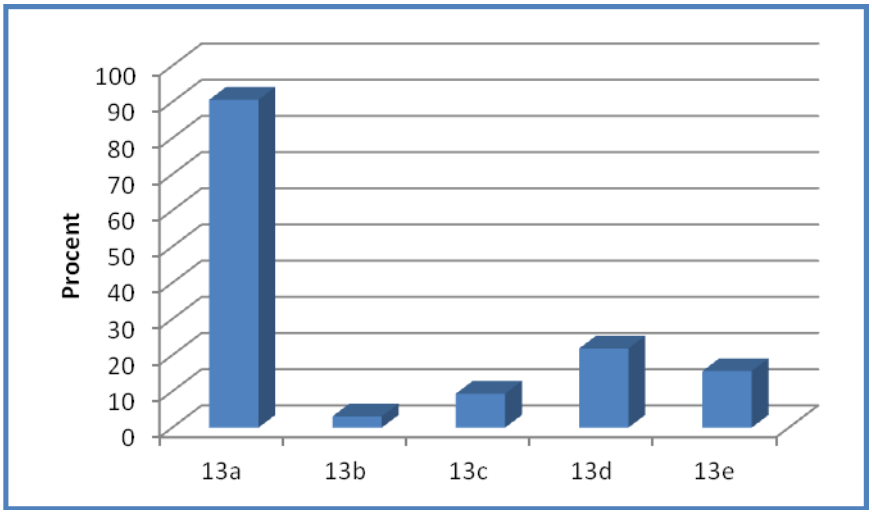
Ankietowani podkreślali preferowanie obustronnej wymiany informacji (22 odpowiedzi), konsultowanie strategii, programów działania itp. (17 odpowiedzi), upowszechnianie osiągnięć współpracujących organizacji pozarządowych (14 odpowiedzi), uczestnictwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w naradach (12). Wszystkie te możliwości mieszczą się w społecznym komunikowaniu się urzędu z jego interesariuszami. Część z nich jest określona przepisami prawa.

W żadnym z wymienionych przypadków nie musi występować zmiana form działania, wspólnota konkretnych celów, czy wspólne wykorzystywanie zasobów. Badani wskazywali utworzenie stanowiska pracy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale faktycznie w większości wypadków ten zakres obowiązków przypisywany jest do różnych stanowisk.

Możliwości współpracy wymagające koordynacji, kooperacji i partnerskiej współpracy rzadko występują w praktyce zarządza-

nia samorządowego. Zatem praca w zespołach doradczych, wspólne uczestnictwo w konkursach krajowych i regionalnych czy opracowanie programu partnerstwa lokalnego upowszechniania osiągnięć współpracujących organizacji pozarządowych to raczej przyszłościowe możliwości współdziałania z organizacjami pozarządowymi.

W pewnej sprzeczności z informacjami o różnorodnych możliwościach współdziałania badanych urzędów z organizacjami obywatelskimi pozostają opinie o sposobach pozyskiwania od klientów i obywateli informacji, wpływających na działania w urzędzie. Respondenci zaznaczali nie więcej niż 2 odpowiedzi.



Legenda: a. spotkania kierownictwa urzędu z mieszkańcami i klientami; b. książka skarg i wniosków; c. anonimowe badania opinii klientów lub usługobiorców; d. ze środków masowego przekazu; e. inne.

Rys. 2.4. Sposoby pozyskiwania informacji od klientów i obywateli wpływających na podejmowane działania w urzędzie (N = 31)
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Najczęściej wskazywano spotkania kierownictwa urzędu z mieszkańcami i klientami (29 odpowiedzi) oraz pozyskiwanie informacji ze środków masowego przekazu (7 odpowiedzi). Tymczasem poszczególne z możliwości współdziałania cechują różne sposoby pozyskiwania informacji. Gromadzenie informacji dzięki anonimowym badaniom opinii klientów lub usługobiorców wymieniono tylko w 3 odpowiedziach.

Z przeprowadzonych rozważań zilustrowanych wynikami badań własnych z 2010 r. wynika, że kształtowanie relacji urzędów administracji samorządowej z organizacjami obywatelskimi cechuje wysoki stopień inercji. Urzędnicy są raczej skłonni odpowiadać na inicjatywy społeczne, niż aktywnie tworzyć organizacjom pozarządowym warunki do włączania się w procesy współrządzenia wspólnotami terytorialnymi.

Badani urzędnicy deklarują zrozumienie wagi współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich, jednak nie prowadzi to do usystematyzowanych działań ożywiających to współdziałanie. Świadczy to o samej deklaratywności lub o realizacji na minimalnym poziomie regulacji prawnych jednoznacznie zobowiązujących urzędy do sprawnego współdziałania międzysektorowego.

Zatem podejmowanie wraz z organizacjami trzeciego sektora działań dla dobra wspólnego stanowi słabo wykorzystywany sposób prowadzenia spraw publicznych podstawowych jednostek terytorialnych.

Tymczasem wszystkie organizacje mogą podejmować zorganizowane działania na rzecz dobra wspólnego. Ważne przy tym jest nienaruszanie zasad funkcjonowania właściwych dla każdej organizacji.

W miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu, coraz częściej pojawia się potrzeba współdziałania, która przekracza granice organizacji, a nawet granice sektorów. Z drugiej strony można zaobserwować wzrost uświadamiania sobie własnej podmiotowości przez ludzi – uczestników licznych relacji oraz rozumienia, jak zorganizowane działanie wpływa na organizacje i ludzi je tworzących oraz na środowisko organizacyjne i naturalne. Stanowi to dobrą płaszczyznę rozwoju współpracy organizacji publicznych z ich otoczeniem.

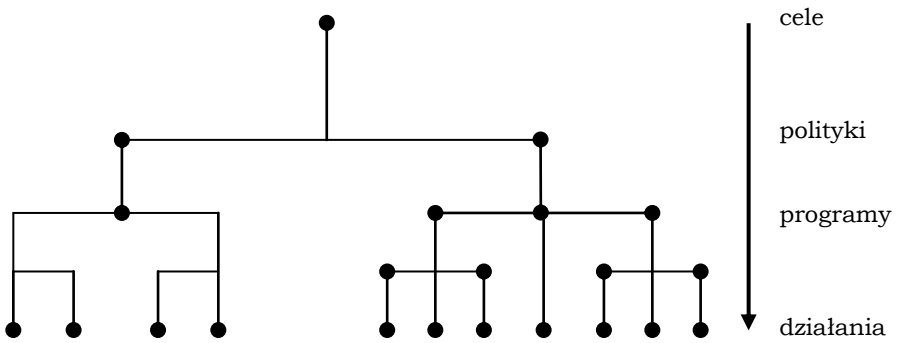
Rozdział 3
Menedżerowie publiczni i ich kompetencje

3.1. Specyfika menedżerów publicznych

Zmiany celów i zadań, struktur organizacyjnych, a także sposobów rozwiązywania problemów zarządzania wpłynęły na pogłębianie się specyfiki organizacji publicznych, utożsamianej ze zmianą sposobu myślenia i organizacyjnego zachowania się ludzi w tych organizacjach. Zmiana ta oznacza odejście od podporządkowywania działań jedynie ustalonym procedurom i formalnym rozwiązaniom i koncentrowanie się na załatwianiu spraw i rozwiązywaniu problemów zarządzania w sposób właściwy dla kierowniczej kultury, co w organizacjach publicznych przejawia się głównie w preferowaniu skuteczności i ekonomiczności działań zarządczych.

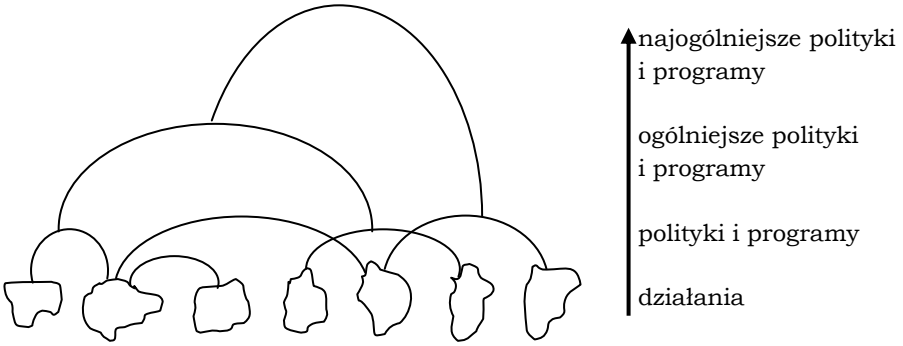
Proces zarządzania w organizacjach publicznych i społecznych przebiega zgodnie z racjonalnością polityczną, a nie ekonomiczną.

Model politycznego procesu decyzyjnego, inaczej model polityczny, różni się zasadniczo od modelu racjonalnego [Kożuch, 2011, s. 8–10; Bryson, Crosby, 1992, s. 8–9]. W modelu racjonalnym bowiem (rys. 3.1), który rzadko występuje w nowoczesnym zarządzaniu publicznym, proces decyzyjny rozpoczyna się od ustalenia celów, następnie drogą dedukcji wyprowadza się z tych celów polityki, programy i działania, umożliwiające osiąganie założonych celów. Podjęcie działań oznacza wdrożenie przyjętych programów. Z kolei wdrożenie programów oznacza osiągnięcie celów, czyli rozwiązanie problemów. Model ten oparty jest na założeniu, że istnieje konsensus, co do celów, polityk, programów i akcji, niezbędnych dla rozwiązania określonych problemów. Zakłada również jednomyślność w identyfikowaniu i definiowaniu problemów. Występuje w nim pełna zgoda co do celów i metod ich osiągania.



Rys. 3.1. Racjonalny model decyzyjny
Źródło: adaptowane z: [Bryson, Crossy, 1992, s. 8].

W modelu politycznym (rys. 3.2) proces decyzyjny rozpoczyna się od zadań, które ze swej istoty pojawiają się w przypadku występowania zróżnicowanych interesów i konfliktów. Konflikty te dotyczą takich kwestii, jak: cele, środki, terminy realizacji, lokalizacja, przyczyny wprowadzonych lub projektowanych zmian, rozumienie roli konfliktu w organizacji itp.



Rys. 3.2. Model politycznego procesu decyzyjnego
Źródło: adaptowane z: [Bryson, Crossy, 1992, s. 9].

Zadaniem procesu decyzyjnego jest rozwiązywanie tych konfliktów w sposób akceptowany przez partie polityczne sprawujące władzę, gdyż to im obywatele w akcie wyborczym powierzają odpowiedzialność za sprawy publiczne. Tak powstają polityki i programy, posiadające racjonalność polityczną. Z czasem bardziej ogólne polityki mogą być sformułowane w celu ukształtowania lub reinterpretacji początkowo opracowanych polityk. Różnorodne po-

lityki i programy, docierające do różnych interesariuszy, wcale nie muszą oznaczać całkowitej zgodności. Na ogół jednak proces decyzyjny prowadzi do określonego poziomu porozumienia.

Proces ten realizowany jest z dużą ostrożnością, wynikającą z trzech wzajemnie powiązanych kwestii, [Bryson, Crosby, 1992, s. 8–9]. Chodzi tutaj o:

- upewnienie się, że dana decyzja jest akceptowana przez istniejący układ polityczny, a jednocześnie jest technicznie wykonalna oraz zgodna z prawem i normami etycznymi;
- ustalenie, że za podjętą decyzją stoi wystarczająco silna koalicja (decyzyjny model koalicji), zdolna do skutecznego poparcia i obrony przyjętych postanowień;
- oczekiwanie, że różne opcje pozostaną aktualne przez możliwie długi czas.

Ważną cechą procesu decyzyjnego zgodnego z polityczną racjonalnością jest to, że jego rozpoczęcie nie wymaga pełnej zgodności stron, a jednocześnie występuje faktyczna zdolność do dochodzenia do konsensusu lub osiągania porozumienia w toku rozwiązywania problemów. Model ten jest niezbędny dla wypracowania ustaleń, jak w najskuteczniejszy sposób rozwiązywać najważniejsze problemy, a tym samym, jak w coraz większym stopniu zaspokajać potrzeby publiczne.

Mechanizm podejmowania decyzji działa w ten sposób, że nie poszukuje się ogólnego porozumienia, gdyż z góry wiadomo, iż z powodu rozbieżności interesów nie byłoby ono możliwe. Zamiast tego uczestnicy procesu rozpatrują konkretne propozycje rozwiązań, odnosząc je do własnych celów i wartości. Kryterium wyboru działania nie stanowi tu przyczynianie się do osiągania wcześniej z góry ustalonych celów, ale stopień zgody partnerów na taki właśnie wybór. W trakcie poszukiwania rozwiązań decydenci ograniczają się do tych aspektów rozwiązywanego problemu, które dostrzegają i rozumieją, pomijając wiele innych. Nie są też brane pod uwagę niektóre konsekwencje poszczególnych rozwiązań, co jednocześnie ogranicza możliwości działania. Zatem brak zgody co do identyfikacji celów i problemów oraz metod ich rozwiązywania nie uniemożliwia realizacji procesu decyzyjnego.

Współczesne podejścia mieszczące się w modelu politycznym (rys. 3.3) to: model koalicji, model kosza na śmieci, model prób i błędów [Hatch, 2002, s. 275–277].

		CELE STRATEGICZNE	
		zgoda	niezgoda
METODY	zgoda	MODEL RACJONALNY	MODEL KOALICJI
	niezgoda	MODEL PRÓB I BŁĘDÓW	MODEL KOSZA NA ŚMIECI

Rys. 3.3 Modele – podejścia w podejmowaniu decyzji strategicznych
Źródło: adaptowane z: [Hatch, 2002, s. 274].

Model koalicji zakłada poszukiwanie rozwiązań godzących różne interesy, stąd uczestnicy tego procesu nie szukają informacji pozwalających rozwiązać problem. Model ten nazywany jest także wymianą głosów i stanowi przykład istotnych ograniczeń procesów decyzyjnych w organizacjach publicznych. Wykorzystywany jest wówczas, gdy panuje zgoda co do samych metod, ale niezgoda w zakresie celów strategicznych.

Nazwa modelu „kosz na śmieci" nawiązuje do koncepcji procesu decyzyjnego jako pojemnika, do którego wrzuca się różne problemy i różne rozwiązania. Decyzję traktuje się w nim jako przypadkowy produkt szczególnych okoliczności, tj. przepływających przez organizację strumieni okazji do podjęcia decyzji przez organizację i jej uczestników, którzy mogą poświęcić podejmowaniu decyzji mniej lub więcej energii, oraz strumieni problemów, rozpatrywanych pod względem ilości energii, którą należy przeznaczyć na ich rozwiązanie.

Model prób i błędów znajduje zastosowanie, gdy nie ma zgody na określony kierunek działań i podejmuje się drobne decyzje o niewielkim zasięgu, które z czasem dają się połączyć w pełne rozwiązanie lub plan działania. Uczestnicy procesu decyzyjnego robią drobne kroki względem poprzedniej decyzji, co nazywane jest podejściem inkrementalnym. Model ten wykorzystywany jest w szczególnie trudnych sytuacjach braku porozumienia zarówno w kwestii celów, jak i metod działania. Ponieważ uczestników procesu decyzyjnego łączy potrzeba rozwiązywania problemów, np.

danej wspólnoty, wyrażają oni gotowość współdziałania mimo istotnych różnic między ich stanowiskami.

W zarządzaniu publicznym rzadko występuje pełne porozumienie w formułowaniu celów oraz problemów do rozwiązania. Dlatego też zawodzą metody i techniki nieuwzględniające racjonalności politycznej.

Specyfikę zarządzania publicznego tworzy przede wszystkim opieranie działań zarządczych na społecznie podzielanych wartościach.

Przyjęcie określonych wartości nie stanowi warunku wystarczającego do uzyskania miana menedżerów organizacji publicznych. Wymaga to spełnienia – wszystkich albo większości – następujących kryteriów [Kożuch, 2004, s. 224; Farnham, Horton, Barlow, Hondeghem, 1996, s. 7]:

- odpowiedzialność za wykonanie programu publicznego albo realizację produktu lub usługi publicznej;
- ocenianie na podstawie osiągniętych rezultatów według jasno określonych kryteriów i celów zarządzania;
- desygnowanie na stanowiska i piastowanie ich na podstawie umowy o pracę;
- posiadanie bezpośredniej i pośredniej odpowiedzialności przed instytucją publiczną;
- wyposażenie w znaczący poziom autonomii w procesie podejmowania decyzji;
- swobodne dysponowanie zasobami rzeczowymi, finansowymi, informacyjnymi oraz ludzkimi;
- wykonywanie pracy menedżerów liniowych, a nie doradczej i konsultingu.

Wśród stanowisk menedżerów publicznych wyróżnić można trzy kategorie, a mianowicie:

- urzędnicy służby cywilnej,
- urzędnicy samorządowi,
- menedżerowie kontraktowi.

Nowością dla menedżerów publicznych staje się coraz popularniejsze zatrudnianie ich na podstawie kontraktu na ściśle określony czas. Na przykład w Irlandii dla członków lokalnych władz publicznych przewidziane są okresy siedmioletnie. Również w Wielkiej Brytanii stosuje się podobny system. Są nim objęci wszyscy dyrektorzy agencji publicznych oraz starsi rangą urzędni-

cy, a także menedżerowie przedsiębiorstw publicznych i organizacji samorządu lokalnego z tym, że po upływie wskazanych okresów kontrakty mogą być zawierane na nowo. W Polsce, chociaż istnieją podstawy prawne zatrudniania menedżerów publicznych na kontraktach, ta forma prowadzenia spraw publicznych wykorzystywana jest rzadko.

W większości krajów Unii Europejskiej wprowadzone zostały nowoczesne instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym. Ogólną ocenę pracy zastąpiono oceną na podstawie wyników pracy. I tak, menedżerowie organizacji publicznych są oceniani na podstawie stopnia realizacji wyznaczonych im osobistych zadań lub na podstawie wyników osiągniętych przez organizację, którą zarządzają. Ten system zyskał upowszechnim się pod nazwą wynagrodzenia za wyniki. Jego wprowadzanie budzi opór tradycyjnie nastawionych pracowników organizacji publicznych, gdyż jest postrzegany jako zagrożenie podstawowej zasady tradycyjnego wynagradzania, tj. jednakowego traktowania urzędników zajmujących równorzędne stanowiska.

Menedżerów publicznych cechuje relatywnie niski stopień mobilności i to zarówno wewnątrz sektora publicznego, jak i pomiędzy sektorami.

Powierzanie kierowania organizacjami publicznymi menedżerom wywołuje bezpośrednią lub pośrednią krytykę klasycznego modelu służby publicznej. Funkcjonowanie tego modelu zasadzało się na założeniu, iż pochodzący z wyboru politycy określają politykę państwa, a urzędnicy są odpowiedzialni za jej wdrożenie. Urzędnicy mają zatem służyć pomocą ministrom i lokalnym politykom, którzy są odpowiedzialni odpowiednio przed parlamentem lub radą miejską czy gminną.

Jednak współcześni menedżerowie realizują swoje obowiązki w odmiennych warunkach. Różnice te dotyczą w szczególności następujących kwestii [Kożuch, 2004, s. 249]:

- procesy decentralizacji powodują przeniesienie odpowiedzialności na autonomiczne organy, np. w publicznych korporacjach funkcjonują kolegialne organy tych korporacji, które są odpowiedzialne za procesy decyzyjne oraz monitorowanie organizacji i to właśnie przed nimi – a nie przed ministrem – są odpowiedzialni menedżerowie organizacji publicznych;

– procesy decentralizacji wprowadzają skrajnie odmienne niż wskazane w pkt 1 rozwiązanie, pojawiła się mianowicie tendencja do rozliczania menedżera publicznego bezpośrednio przez parlament, jak to ma miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie oprócz odpowiedzialności przed właściwym ministrem niektórzy menedżerowie publiczni odpowiadają przed Izbą Gmin. Ponadto menedżerowie ci zobowiązani są do udzielania odpowiedzi odbiorcom usług świadczonych przez daną organizację.

Wzrasta odpowiedzialność menedżerów publicznych przed samymi odbiorcami usług świadczonych przez daną organizację.

We wszystkich krajach odnotowuje się zmianę zakresu odpowiedzialności polityków pochodzących z wyboru i menedżerów organizacji publicznych. Zadaniem tych pierwszych jest ustalanie zasad i kierunków działania oraz monitorowania rezultatów, podczas gdy menedżerowie na bieżąco zajmują się działaniem organizacji. Władze polityczne decydują o wyborze strategii ogólnych, celów politycznych, standardów wykonania zadań oraz ustalają budżety organizacji, a menedżerowie są odpowiedzialni za wdrożenie przyjętych ustaleń. To oni podejmują decyzje, co do konkretnych rozwiązań i koniecznych zasobów (rzeczowych, finansowych, ludzkich i organizacyjnych) służących skutecznemu i ekonomicznemu świadczeniu usług publicznych.

Zmiany w warunkach funkcjonowania menedżerów publicznych [Kożuch, 2004, s. 250–52] powodują, że zarządzanie na podstawie kontraktu lub innej umowy zastępuje zarządzanie oparte na hierarchii administracyjnej. Wypływa to z faktu, iż współczesne zarządzanie publiczne koncentruje się na skutecznym i ekonomicznym wykorzystywaniu zasobów, a nie na wytyczaniu polityki państwa czy też regionu lub środowisk lokalnych. Innymi słowy, menedżerowie publiczni są w większym stopniu zaangażowani w zarządzanie niż w uprawianie polityki. Ten kierunek zmian wspierany jest przez zmiany strukturalne w organizacjach publicznych krajów UE.

Role współczesnych menedżerów obejmują znacznie większy obszar działań niż role menedżerskie w klasycznym weberowskim ujęciu. Nie tylko bowiem posiadają oni większą władzę w zakresie dysponowania zasobami, ale także mogą w znacznym stopniu

wpływać na kształt realizowanej przez siebie polityki w ramach uzgadniania kontraktu menedżerskiego.

Warunki działania menedżerów publicznych dotyczą także określenia poziomu równowagi władzy. Na skutek wprowadzania zasad nowego zarządzania publicznego większą władzę uzyskali menedżerowie, ale też politycy, bo to właśnie oni posiadają kompetencje do ustalania oraz kontrolowania wyraźnie określonych celów organizacji publicznej odnoszących się do grup klientów, odpłatności za usługi, ilości i jakości świadczonych usług. W ramach swych kompetencji politycy sprawują kontrolę nad działaniami menedżerów organizacji publicznych, zwłaszcza oceniają, na ile są oni zdolni wykazać się konkretnymi rezultatami swojej pracy. Z drugiej jednak strony istnieje uzasadniona obawa, że kontrola ta może mieć iluzoryczny charakter z uwagi na wysoką profesjonalizację działań menedżerów publicznych oraz na fakt, że politycy przeważnie nie są zaangażowani wyłącznie w sprawowanie swych funkcji z wyboru, np. prowadzą własne firmy czy wypełniają inne obowiązki zawodowe. Kwestia ta na gruncie nowego zarządzania publicznego nie została rozstrzygnięta. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do upolitycznienia organizacji publicznych.

W praktyce występują trzy formy upolitycznienia, tj.: zaangażowanie urzędników publicznych w politykę, pełnienie ról politycznych przez urzędników publicznych, wywieranie wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w organizacjach publicznych.

Reformy zarządzania publicznego nie przyniosły zmian w zakresie politycznego angażowania się menedżerów publicznych. Nadal w jednych krajach (np. w Niemczech) mogą oni realizować bierne prawo wyborcze, natomiast w innych hołduje się tradycji neutralności politycznej urzędników publicznych (np. w Wielkiej Brytanii). W Polsce deklarowana jest neutralność polityczna, a w praktyce po każdych wyborach stosowana jest strategia dzielenia łupów.

Role polityczne menedżerów organizacji publicznych są różnie interpretowane. Często podkreśla się naturalne oddzielenie menedżerów od polityki z uwagi na omówiony wyżej podział ról. Jednocześnie jednak łatwo zauważyć, iż menedżerowie realizują cele polityczne, a zatem to oddzielenie od polityki ma relatywny charakter. Ponadto, jak wspomniano, w niektórych krajach menedżerowie są odpowiedzialni przed parlamentem. Ich polityczna rola jest

więc jednoznaczna, gdyż parlament ocenia rezultaty ich działań na podstawie kryterium politycznej racjonalności.

Praktyką wywołującą społeczną krytykę, a jednocześnie powszechnie stosowaną we wszystkich analizowanych krajach, jest wywieranie wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w organizacjach publicznych. Zauważa się pewne pozytywne oznaki w ograniczaniu politycznego nepotyzmu, gdyż w procesie zatrudniania menedżerów publicznych są stosowane nowoczesne metody rekrutacji i selekcji. W wielu krajach istnieje jednak przyzwolenie na obsadzanie kierowniczych stanowisk swoimi ludźmi i oczekiwanie od nich aktywnego wspierania realizowanej polityki państwa.

Menedżerowie organizacji publicznych muszą przezwyciężyć istniejące utrudnienia obniżające skuteczność ich funkcjonowania. Oto najważniejsze z nich:

- zmiany w organizacjach publicznych – w pierwszym etapie czasami tylko obejmują wyższe szczeble zarządzania, mają więc charakter fragmentaryczny; nie zawsze towarzyszą im zmiany w sposobie komunikowania się, przez co wśród menedżerów usytuowanych na niższych szczeblach rodzi się niepewność i opór wobec zmian;
- mierzenie rezultatów pracy menedżerów publicznych nastręcza trudności, jednak opracowanie właściwych mierników ich osiągnięć jest nieodzowne dla sprawowania kontroli nad prawidłowym funkcjonowaniem organizacji publicznych;
- wzajemne związki polityków i menedżerów publicznych mają decydujący wpływ na skuteczność i efektywność organizacji publicznych, szczególnie chodzi tu o posiadanie przez polityków kompetencji do formułowania celów strategicznych, a przez menedżerów – ich sprawnego realizowania,
- nowe przedsiębiorcze postawy i działanie menedżerów publicznych muszą mieć charakter etyczny, przede wszystkim w imię efektywności ekonomicznej nie mogą być lekceważone cele i wartości organizacji publicznych;
- zasady zarządzania publicznego nie mogą zostać sprowadzone do upodobnienia zarządzania w sektorze prywatnym i publicznym, gdyż menedżerowie publiczni nie powinni ograniczać się do pytań, jak działać bardziej skutecznie i ekonomicznie, lecz muszą ponadto wiedzieć, co jest najlep-

sze ze społecznego punktu widzenia; niezbędne zatem jest założenie, iż główne problemy społeczne nie mogą być rozwiązane tylko poprzez zmiany w zarządzaniu.

Skuteczność menedżerów publicznych uzależniona jest również od systemu kształcenia kandydatów na te stanowiska. W naszym kraju nie istnieją ogólnie przyjęte standardy w tym zakresie, chociaż wiele uczelni oferuje liczne studia podyplomowe dla pracujących i kandydatów do zatrudnienia w sektorze publicznym. Zjawisko to jednak należałoby rozpatrywać głównie w kategorii szybkiej reakcji na potrzeby rynku edukacyjnego, czego nie można utożsamiać z systematycznym kształceniem menedżerów publicznych na poziomie wyższym.

Mając na uwadze specyfikę roli menedżerów, można zaproponować następującą ich definicję: są to kierownicy różnego szczebla, których podstawowym obowiązkiem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne, zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne o wysokiej jakości. Menedżerowie ci rozwiązują problemy zarządzania zgodnie z kryteriami racjonalności politycznej, uwzględniając przy tym racjonalność ekonomiczną właściwą gospodarce rynkowej.

Od menedżerów działających w biznesie odróżniają się oni systemem wartości i powiązanym z nimi ogólnym nastawieniem na współpracę, a nie głównie na konfrontację, jak to jest w przypadku przedsiębiorstw. Natomiast od administratorów, koncentrujących się na zgodności funkcjonowania organizacji publicznych z prawem, różnią się tym, że najważniejsza jest dla nich sprawność organizacyjna.

3.2. Kompetencje współczesnych menedżerów

Pod pojęciem kompetencji menedżerów publicznych w niniejszej pracy rozumie się wiedzę wykorzystywaną w pracy kierowniczej, doświadczenie, zdolności i predyspozycje do osiągania celów organizacji, umiejętności profesjonalnych działań, etyczne wartości kulturowe, a także wrażliwość społeczną [Kożuch, 2010, s. 349; Lane, Wolf, 1990, s. 61; Virtanen, 1996, s. 56].

Do najważniejszych typologii kompetencji menedżerów publicznych można zaliczyć:

- koncepcję kluczowych kompetencji w zarządzaniu publicznym,

- koncepcję kompetencji opartych na wartościach,
- koncepcje kompetencji uniwersalnych.

Pierwsza z typologii obejmuje kompetencje specjalistyczne, programowe i zarządzania [Lane, Wolf, 1990, s. 63–79], druga – to koncepcja obszarów kompetencji uwzględniająca oparte na wartościach kompetencje zadaniowe, zawodowe, polityczne i etyczne [Virtanen, 1996, s. 56–61; Kożuch, 2010, s. 349–351], a trzecia to uniwersalna typologia obejmująca cechy osobowościowe, kwalifikacyjne oraz behawioralne.

Na typologię kluczowych koncepcji składają się następujące kompetencje:

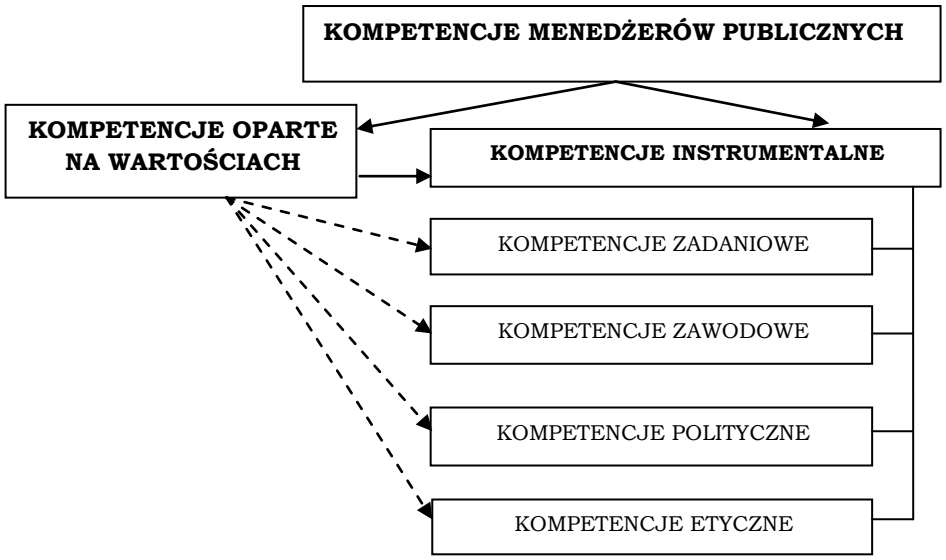
- techniczno-organizacyjne – podstawowe umiejętności zawodowe, jak opracowywanie sprawozdań i innych materiałów, prowadzenie obliczeń, właściwe nastawienie do wykonywanych obowiązków służbowych; umiejętności profesjonalne i specjalistyczne umożliwiające realizację celów organizacji zgodnie z interesem publicznym, jak znajomość języków obcych, umiejętności logicznego myślenia, biegłość w obsłudze komputera, profesjonalizm w sferach tradycyjnie objętych usługami publicznymi;
- programowe – zdolność aktywizowania procesów, które zapewniają tworzenie programów i projektów realizujących polityki publiczne i docieranie z usługami publicznymi do adresatów tych programów i projektów, jak np. umiejętności pracy urzędniczej i realizacji zadań administracyjnych, wiedza instytucjonalna, zdolność pełnienia funkcji administracyjnych i zarządzania, umiejętności polityka-przywódcy;
- współrządzenia – kompozycja specyficznych zdolności pozwalająca efektywnie działać na różnych szczeblach organizacji publicznych i na zewnątrz nich – należą tu kompetencje polityczne i obywatelskie, umiejętności uczestnictwa w życiu społecznym, rozumienie wzajemnych relacji pomiędzy zarządzaniem publicznym i przywództwem w służbie publicznej.

Typologia kluczowych kompetencji w zarządzaniu publicznym odnosi się do wszystkich menedżerów publicznych, a poszczególne typy kompetencji odpowiadają coraz wyższemu poziomowi zarządzania.

Poziom wyższy obejmuje kompetencje podstawowe oraz kompetencje kreowania i realizowania polityk, programów oraz projektów publicznych. Natomiast na najwyższym poziomie usytuowane są wszystkie kompetencje ujęte w pierwszej typologii.

Druga typologia (rys. 3.4) wyróżnia kompetencje związane z wartościami menedżerów oraz kompetencje instrumentalne, wyodrębniając następujące obszary tych kompetencji:

- kompetencje zadaniowe,
- kompetencje zawodowe,
- kompetencje polityczne,
- kompetencje etyczne.



Rys. 3.4. Rodzaje kompetencji menedżerów publicznych
Źródło: opracowane na podstawie: [Virtanen, 1996, s. 56–61].

Z perspektywy zarządzania najważniejsze jest, że wartości uznawane są za kryteria wyboru w sytuacjach społecznych alternatyw celów, dążeń i zachowań. Wybór zachowania w wielu przypadkach determinowany jest właśnie przez uznawane wartości. Wśród nich można wyróżnić określone rodzaje wartości, np. normatywne, wynikające z poczucia obowiązku oraz preferencyjne, będące kwestią gustów i świadomych wyborów, a także wartości ekonomiczne, społeczno-polityczne, etyczne.

Studia literaturowe [Farnham i in., 1996, s. 7] pozwalają stwierdzić, że istnieją związki między wyznawanym przez mene-

dżerów systemem wartości a ich efektywnym działaniem i że wartości te wpływają na proces zarządzania. Dodać przy tym należy, iż menedżerowie publiczni posługują się własnym instrumentarium zarządzania, często przenośnie nazywanym skrzynką narzędziową menedżera. Według obecnego stanu wiedzy można uznać, iż w skrzynce tej powinny przede wszystkim znaleźć się: zarządzanie przez cele, zarządzanie projektami, zarządzanie przez projekty, zarządzanie jakością, zarządzanie marketingowe, outsourcing, marketyzacja usług publicznych, zarządzanie partycypacyjne, partnerstwo publiczno-prywatne i jego odmiany.

Najczęściej przedmiotem rozważań są kompetencje zadaniowe, przy czym zadania są rozumiane jako przyszłe działania, służące realizacji wytyczonych celów. Realizacja zadań jest możliwa, gdy jednocześnie oddziałują dwa elementy, tj. odpowiednia motywacja, jako kompetencja związana z wartościami oraz określone umiejętności jako kompetencje instrumentalne, czyli biegłość w danej dziedzinie, wydajność, talent. Natomiast wartości to odczuwane preferencje uznane za słuszne z moralnego, racjonalnego lub estetycznego punktu widzenia; inaczej mówiąc, wartość jest koncepcją czegoś pożądanego.

Kompetencje zadaniowe menedżerów publicznych to zdolność do wykonania wyznaczonych zadań, czego warunkiem jest posiadanie odpowiedniej motywacji i umiejętności organizowania działań ludzi, tj.: podwładnych, innych menedżerów oraz polityków z wyboru lub mianowania.

Podstawowym kryterium odpowiedniego poziomu motywacji i umiejętności menedżerów publicznych jest ich wydajność, czyli zdolność do osiągania pożądanych rezultatów. Oznacza to, iż kompetencje menedżera publicznego są mierzalne, chociaż ustalenie mierników jest o wiele trudniejsze niż w przypadku typowych menedżerów. Wydajność menedżerów publicznych ustalana jest na podstawie rezultatów osiągniętych przez organizację lub jej część, którą menedżer zarządza.

Kompetencje zawodowe, obejmują kompetencje związane z realizacją funkcji zarządzania organizacją publiczną oraz z zarządzaniem sobą. W pierwszym przypadku dotyczą one zarządzania podsystemami organizacji, np. podsystemem technicznym – kompetencje w zakresie informatyzacji, czy podsystemem psychospołecznym – kompetencje interpersonalne.

Za najważniejszą kompetencję zawodową menedżera uznaje się indywidualną kreatywność w zakresie tworzenia na podstawie posiadanej wiedzy i umiejętności nowych instrumentów wykorzystywanych we własnych działaniach zarządczych. Cenione jest także poczucie dumy zawodowej, której źródłem jest doskonalenie kompetencji zwiększających możliwość lepszego wykonywania zadań. I tak, profesjonalizm menedżera publicznego to zdolność do określania celów i środków zapewniających sformułowanie programów publicznych, które zapewniają realizację polityki uchwalonej przez organy ustawodawcze. Stąd najważniejsza instrumentalna kompetencja menedżera publicznego to specjalistyczna wiedza i umiejętności w zakresie współdziałania, w tym dotyczące polityki, władzy i konfliktów.

Oznacza to, że menedżer nie musi mieć władzy politycznej, ale musi posiadać wiedzę i umiejętności w zakresie używania tej władzy. Jest on odpowiedzialny nie za stanowienie, lecz za urzeczywistnianie podzielanych w społeczeństwie wartości.

Na kompetencje polityczne menedżera publicznego składają się jego idee i interesy, gdyż każdy menedżer, niezależnie od tego, czy to sobie uświadamia, czy nie, ma własne ideologiczne przekonania oraz pewne pojęcie o własnych interesach.

Polityczne kompetencje menedżerów zawierają się w posiadaniu określonej władzy, dzięki której są oni w stanie zdobyć środki potrzebne do przygotowania i do wdrożenia publicznej polityki. Polityczna siła menedżerów publicznych pochodzi od tych, którą uznają tę politykę za odpowiednią z uwagi na wyznawaną ideę lub od przedstawiciela władzy. Inne źródła tej władzy to członkostwo w partii politycznej lub innej publicznej lub prywatnej organizacji funkcjonującej w sferze polityki. Kompetencje polityczne wiążą się z legitymizacją działań, rozumianą jako powszechne akceptowanie tych działań przez społeczeństwo lub jego reprezentantów.

Kompetencje etyczne są potwierdzeniem uznawania wartości i norm moralnych dominujących w danej kulturze lub grupie. Ogólne prawa i obowiązki menedżerów publicznych określa konstytucja i inne akty prawne. Posiadanie kompetencji etycznych oznacza obowiązek wdrażania postanowień przedstawicieli społeczeństwa pochodzących z wyboru lub obowiązek rezygnacji z pełnienia funkcji menedżera, jeśli nie jest w stanie tego uczynić. Instrumentalne kompetencje etyczne związane są z wiedzą i umie-

jętnościami w zakresie etycznego uzasadniania celów i środków publicznej polityki, proponowanej lub przyjętej do realizacji.

Na kompetencje menedżerów publicznych można spojrzeć w nieco uproszczony sposób, rozumiejąc je jako kompozycję cech, wykształcenia i doświadczenia.

Trzecią typologię charakteryzuje duża przydatność w badaniach opinii praktyków zarządzania publicznego na temat najważniejszych kompetencji współczesnych menedżerów publicznych.

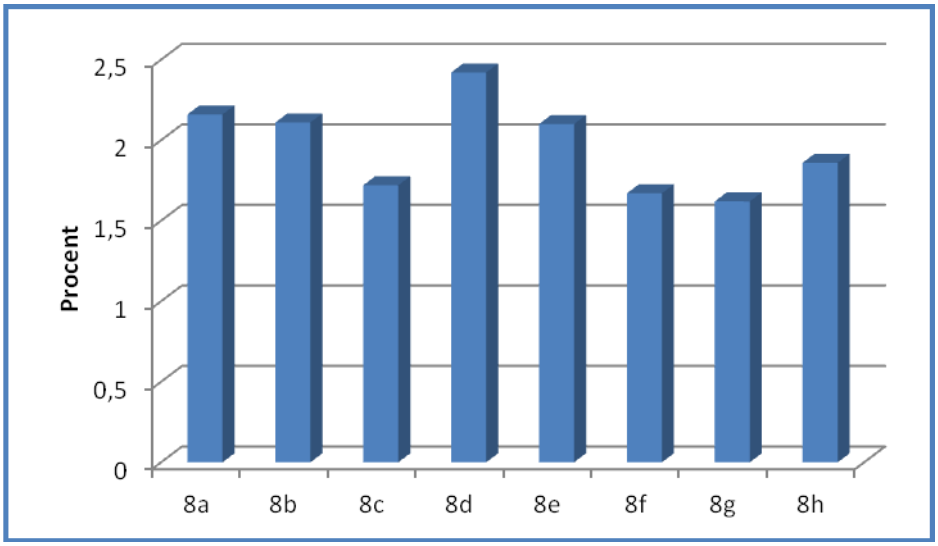
Należą tu wysoki poziom wiedzy i inteligencja, stabilność emocjonalna, optymizm, konsekwencja w działaniu, wysoki poziom motywacji, zdolności organizatorskie i przywódcze, doświadczenie związane z pełnioną rolą zawodową.

Wskazane trzy typologie dobrze objaśniają specyfikę kompetencji menedżerów publicznych. Z perspektywy zawartych tutaj rozważań – ponieważ w prowadzeniu spraw publicznych do najważniejszych warunków skuteczności zarządzania należy nastawienie na współdziałanie – przydatna jest typologia zawierająca tę kompetencję, czyli typologia według obszarów kompetencji, a także typologia uniwersalna.

3.3. Menedżerowie publiczni w świetle badań

W procesie poznawania istoty pojęcia menedżerów publicznych ważna jest identyfikacja najważniejszych czynności zarządczych. Badani szeregowali czynności zarządcze od najważniejszej do najmniej ważnej (rys. 3.5, tab. 3.1).

Z perspektywy zarządzania publicznego ważne znaczenie mają opinie członków najwyższego kierownictwa urzędów o najważniejszych czynnościach zarządczych (rys. 3.5).



Legenda: a. delegowanie uprawnień na niższe szczeble zarządzania; b. nagradzanie za konkretne osiągnięcia; c. wyznaczanie jasno sformułowanych zadań; d. formułowanie celów mobilizujących do wspólnego działania; e. stosowanie kar za konkretne przewinienia; f. ocenianie rezultatów pracy podległego personelu; g. doradzanie pracownikom i udzielanie im pomocy w wykonywaniu zadań; h. przekazywanie pracownikom informacji zwrotnej dotyczącej realizacji wykonywanych przez nich zadań;

Rys. 3.5. Opinie członków najwyższego kierownictwa urzędów o najważniejszych czynnościach zarządczych
Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Zakładając zgodność wskazanych przez wójtów opinii z ich praktyką zarządzania, można wnioskować, iż zarządzanie takiego typu stanowi próby łączenia tradycji i nowoczesności w organizacji i zarządzaniu.

Z analizy danych z tabeli 3.1 wynika, że opinie na temat najważniejszych czynności zarządczych w dość dużym stopniu różnią się w zależności od zajmowanego stanowiska.

Wszyscy respondenci uznali za najważniejsze stosowanie kar za konkretne przewinienia oraz – w znacznie mniejszym stopniu – nagradzanie za konkretne osiągnięcia. Świadczy to o przewadze tradycyjnego podejścia do zarządzania ludźmi w organizacjach publicznych.

Wójtowie do najważniejszych zaliczyli ponadto: przekazywanie pracownikom informacji zwrotnej dotyczącej realizacji wykonywanych zadań, a przede wszystkim doradzanie pracownikom i udzie-

lanie im pomocy w wykonywaniu zadań. Zarządzanie to zawiera elementy stylu autorytarnego z domieszką demokratycznego.

Tabela 3.1. Najważniejsze czynności zarządcze w opinii badanych (N = 99)

Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr
Stosowanie kar za konkretne przewinienia	7,04	6,87	6,95
Nagradzanie za konkretne osiągnięcia	4,89	4,97	5,50
Przekazywanie pracownikom informacji zwrotnej dotyczącej realizacji wykonywanych przez nich zadań	4,48	4,77	4,08
Doradzanie pracownikom i udzielanie im pomocy w wykonywaniu zadań	4,41	3,90	4,56
Ocenianie rezultatów pracy podległego personelu	4,34	4,70	5,08
Formułowanie celów mobilizujących do wspólnego działania	3,76	4,19	3,24
Delegowanie uprawnień na niższe szczeble zarządzania	3,48	3,58	3,29
Wyznaczanie jasno sformułowanych zadań	2,10	2,32	2,37

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Natomiast specjaliści ds. kadr na trzecim i czwartym miejscu sytuują przekazywanie pracownikom informacji zwrotnej dotyczącej realizacji wykonywanych przez nich zadań oraz ocenianie rezultatów pracy podległego personelu. Oznacza to, że preferują czynności bezpośrednio kierowane do ludzi. Można więc mówić o preferowaniu przez nich demokratycznego stylu zarządzania.

Według ekspertów trzecią najważniejszą (po karaniu i nagradzaniu) czynnością zarządczą jest ocenianie rezultatów pracy podległego personelu. Potwierdza to przywiązywanie uwagi do tradycyjnego postrzegania przez nich procesów zarządzania publicznego.

Zaskakujące jest, że badani nie wybrali jako najważniejszych: formułowania celów mobilizujących do wspólnego działania, delegowania uprawnień na niższe szczeble zarządzania oraz wyznaczania jasno sformułowanych zadań.

Dowodzi to, że opinie praktyków i ekspertów dotyczące istoty menedżerów publicznych i ich kompetencji sytuowane są głównie na gruncie zarządzania ogólnego, a nie publicznego.

We współczesnej nauce o zarządzaniu coraz silniej zaznacza się nurt zarządzania zmianami organizacyjnymi. Dynamiczna zmienność otoczenia wpływa na wszystkie organizacje i to niezależnie od formy własności, wielkości, funkcji genotypowej i innych cech. Zmienność ta dotyczy nie tylko biznesu, ale również organizacji publicznych i *non profit*. Same zresztą współczesne koncepcje zarządzania publicznego stanowią odpowiedź na te procesy.

Najważniejsze przy tym jest uświadomienie członkom organizacji konieczności zmiany – spowodowanie zrozumienia i akceptacji zmiany jako niezbędnego, a nawet nieuchronnego zapewnienia im lepszych warunków w przyszłości; ważne jest także, by ludzie nie traktowali zmiany jako zagrożenia, ale jako wyzwanie, które niesie nowe możliwości. Z tego powodu często wykorzystuje się celowe, przesadne nagłaśnianie negatywnych wyników. Ponadto sytuacja wymaga tworzenia warunków do zrozumienia przez członków organizacji związków realizowanych przez nich funkcji i działań z funkcjonowaniem całej organizacji – pomoże to określić sposoby poprawy sytuacji i przygotować się do zmian oraz ułatwi identyfikowanie się członków organizacji ze zmianami. Również przekazywanie do publicznej wiadomości informacji na temat programu zmian, modelowej sytuacji, sukcesów związanych z wprowadzeniem zmian sprzyja ich wdrażaniu.

Wszystkie wymienione działania są, obok przełamywania inercji i budowania odpowiedniej kultury organizacyjnej, elementem kreowania pozytywnego klimatu do zmian.

Przejście od administrowania do zarządzania organizacjami publicznymi wymaga od menedżera publicznego zdolności do przeprowadzania zmian, a to wymaga posiadania uniwersalnych oraz specyficznych dla menedżerów publicznych kompetencji (tab. 3.2).

Respondenci identyfikowali najważniejsze kompetencje współczesnych menedżerów publicznych, posługując się skalą od 1 do 5 z możliwościami: wcale, rzadko, czasem, często oraz bardzo często.

Wśród badanych wójtów większą rangę uzyskały kompetencje menedżerów rozpatrywane pod kątem cech, edukacji i doświadczeń, jak konsekwencja w działaniu (średnia 4,68, dalej analogicznie), zdolność do organizowania grupy i przewodzenia jej

(średnia 4,57), prawdomówność we wszystkich działaniach i relacjach (4,50), stabilność emocjonalna (4,36), posiadanie doświadczenia bezpośrednio związanego z obecnie pełnioną rolą zawodową (4,21).

Tabela 3.2. Najważniejsze kompetencje uniwersalne współczesnych menedżerów publicznych w opinii badanych (N = 101)

Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr
konsekwencja w działaniu	4,68	4,45	3,53
Zdolność do organizowania grupy i przewodzenia jej	4,57	4,45	3,62
prawdomówność we wszystkich działaniach i relacjach	4,50	4,10	3,12
stabilność emocjonalna	4,36	4,26	3,76
posiadanie doświadczenia bezpośrednio związanego z obecnie pełnioną rolą zawodową	4,21	4,16	3,26
wysoki poziom motywacji i dążenie do osiągania celów, w tym otrzymania kolejnych stopni naukowych/zawodowych, certyfikatów, wyróżnień itp.	4,11	4,03	3,38
widzenie przyszłości w jasnych barwach, mimo że fakty zdają się tego nie potwierdzać	3,89	3,75	2,74
ponadprzeciętna inteligencja	3,82	3,65	3,06
przekonanie, że osobiste działania przynoszą pozytywne skutki, nawet jeśli fakty zdają się tego nie potwierdzać	3,44	3,58	3,18
przekonanie, że niepowodzenia są kluczowym aspektem uczenia się i doświadczenia	3,32	3,42	2,97

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Mniejsze znaczenie ankietowani przypisali m.in. pozytywnemu nastawieniu do rozwiązywania przypadków zarządzania (3,89) oraz ponadprzeciętnej inteligencji, a także wysokiemu poziomowi motywacji i dążeniu do osiągania celów, w tym otrzymania kolejnych stopni naukowych lub zawodowych, certyfikatów, wyróżnień itp. Najmniejsze znaczenie wójtowie przypisali przekonaniom, że oso-

biste działania przynoszą pozytywne skutki, nawet jeśli fakty zdają się tego nie potwierdzać oraz że niepowodzenia są kluczowym aspektem uczenia się i doświadczenia.

Odpowiedzi wójtów i specjalistów ds. kadr są zbliżone. Natomiast opinie ekspertów różni głównie to, że ich zdaniem badane kompetencje występują rzadziej niż to postrzegają praktycy. Ponadto eksperci jako bardzo rzadkie ocenili występowanie m. in. prawdomówności i ponadprzeciętnej inteligencji.

Badani wyrażali także opinie o różnicach pomiędzy głównymi składnikami kompetencji menedżerów w biznesie i w organizacjach publicznych (tab. 3.3, 3.4, 3.5).

Tabela 3.3. Występowanie różnic w pożądanych cechach menedżerów publicznych oraz biznesu w opiniach badanych (N = 99)

Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr	Razem
Różniące się pożądane cechy	28	22	25	74
Nieróżniące się pożądane cechy	10	0	6	6
ogółem	38	22	31	91

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Odpowiedzi na pytania o różnice pomiędzy menedżerami organizacji publicznych i biznesowych sprawiły trudność części respondentom. Kilku wójtów nie udzieliło odpowiedzi na temat pożądanych cech menedżerów.

Różnice w pożądanych cechach menedżerów publicznych oraz biznesowych dostrzega zdecydowana większość respondentów. Jedynie kilkunastu z nich jest przeciwnego zdania. Zaskakujące jest, iż ponad 25% ekspertów podziela taką opinię, bowiem w literaturze przedmiotu zgodnie podkreśla się specyfikę zarządzania publicznego, której naturalną konsekwencją jest specyfika kompetencji menedżerskich. Prawdopodobnie podobieństwo cech, a precyzyjniej brak różnic, podkreślali eksperci od niedawna zajmujący się zarządzaniem publicznym lub tacy, których obszar badań nie obejmuje problematyki kompetencji menedżerów publicznych.

Tabela 3.4. Występowanie różnic w kwalifikacjach i umiejętnościach menedżerów publicznych oraz biznesu w opiniach badanych (N = 99)

Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr	Razem
różniące się pożądane umiejętności i kwalifikacje	31	20	21	72
nieróżniące się umiejętności i kwalifikacje	7	9	10	26
ogółem	38	29	31	98

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Wyraźniejsze podkreślanie różnic obu grup menedżerów dotyczy umiejętności i kwalifikacji. Ich występowanie zaznaczyło po około 2/3 wójtów i specjalistów ds. kadr oraz 3/4 ekspertów. Niemniej dość liczne opinie o braku tych różnic sformułowane przez ponad 25% badanych wójtów i kadrowców świadczą o utrzymującym się poglądzie o całkowitej uniwersalności umiejętności i kwalifikacji menedżerskich.

Ze stanowiskiem takim można się częściowo zgodzić, zwłaszcza gdy dotyczy to zestawów czynności zarządczych składających się na zarządzanie ogólne, które również występuje w zarządzaniu publicznym występuje. Urzędy bowiem, oprócz swojej specyfiki, mają cechy wspólne ze wszystkimi innymi strukturami zaliczanymi do kategorii „organizacje".

Tabela 3.5. Występowanie różnic w motywacjach menedżerów publicznych oraz biznesu w opiniach badanych (N = 99)

Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr	Razem
różniące się motywacje	30	25	29	84
nieróżniące się motywacje	8	3	2	13
ogółem	38	28	31	97

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Występowanie różnic w motywacjach menedżerów publicznych oraz biznesu jest według badanych najbardziej zauważalnym elementem wyróżniających się kompetencji menedżerów publicznych. Tylko w pojedynczych odpowiedziach praktyków zarządzania zaję-

to inne stanowisko, a odpowiedzi ekspertów ułożyły się w podobnych proporcjach jak w wypadku cech i kwalifikacji.

Uzyskane rezultaty dobrze ilustrują zmiany, jakie dokonały się w Polsce ciągu ostatnich kilku lat w zakresie potrzeby sprawnego zarządzania organizacjami publicznymi przez kompetentnych menedżerów.

Własne badania empiryczne objęły opinie respondentów o tym, co składa się na specyfikę menedżerów publicznych (tab. 3.6).

Tabela 3.6. Specyfika menedżerów publicznych w opinii badanych (N = 99)

Wyszczególnienie	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr	Razem
umiejętność współdziałania z różnymi organizacjami	29	23	22	74
łatwość nawiązywania kontaktu z obywatelami i innymi klientami urzędu	20	23	25	68
stosowanie zasad uczciwości oraz sprawiedliwości w planowanych i realizowanych działaniach	25	21	20	66
wewnętrzne przekonanie o słuszności celów organizacyjnych	24	17	15	56
tworzenie nowych instrumentów usprawniających działania zarządcze w urzędzie	15	15	15	44
właściwe dysponowanie swoimi osobistymi kompetencjami	7	11	9	27
sprawne wzmacnianie własnej pozycji, budowanie bazy władzy	10	1	3	14
biegła znajomość dokumentacji księgowej i finansowej	3	2	1	6

Badani zaznaczali wszystkie właściwe odpowiedzi.

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Z przeprowadzonych badań wynika, że respondenci na ogół prawidłowo rozpoznają specyfikę zarządzania publicznego. Najczęściej (74 odpowiedzi) wskazywali na najbardziej wyróżniający się

element tego zarządzania, tj. umiejętność współdziałania z różnymi organizacjami. Sama bowiem konieczność współdziałania urzędów z innymi organizacjami jest warunkiem realizacji celów organizacyjnych. We współczesnych warunkach nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie urzędów bez rzeczywistej współpracy międzyorganizacyjnej.

Otwartość urzędu wobec licznych grup interesariuszy to wymóg zarządzania publicznego, zwłaszcza najnowocześniejszego jego modelu, czyli współrządzenia publicznego (*public governance*). Model ten koncentruje się jednocześnie na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, jak i na relacjach zewnętrznych, tym ostatnim nadając główne znaczenie. Oznacza to położenie akcentu na tworzenie sieci powiązań publicznych (*public networks*) i zarządzaniu nimi. Przykładowo w skład największych sieci tego typu wchodzą władze centralne, władze regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz grupy interesów, a także organizacje społeczne i biznesowe. W procesie współrządzenia interes publiczny jest kreowany jako odzwierciedlenie wartości publicznych podzielanych przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów.

Z otwartością urzędów ściśle powiązana jest łatwość nawiązywania kontaktu z obywatelami i innymi klientami urzędu. Zdecydowana większość badanych ten wyróżnik zarządzania publicznego usytuowała na drugim miejscu (68 odpowiedzi), mimo że według ekspertów zajmuje dopiero 5 pozycję. Praktycy podkreślili najłatwiej rzucający się w oczy zewnętrzny wyraz współdziałania, które ze swej istoty wymaga organizacyjnego i szerzej – społecznego komunikowania się. Tym sposobem ich opinie dobrze ilustrują przywiązywanie uwagi do znaczenia podstawowych prawidłowości komunikowania organizacyjnego. Służy ono bowiem dwóm zasadniczym kwestiom: tłumaczy cele i plany organizacji na język wyzwalający współdziałania członków organizacji, a także cementuje organizację w działaniach we wspólnym kierunku. Komunikacja jest środkiem, za pomocą którego organizacja (tu urząd administracji lokalnej) wysyła i otrzymuje informacje.

Pełniejsze zaspokajanie potrzeb obywateli i innych klientów urzędów wymaga zaprojektowania sieci komunikowania się, które określają sposoby przesyłania lub wymieniania informacji we-

wnątrz i na zewnątrz organizacji. Obecne ograniczone sieci – opisywane jako scentralizowane i sztywne – nie są wystarczające. Zniechęcają one pracowników do kontaktowania się z kimkolwiek oprócz bezpośredniego przełożonego. Kierownictwo zachowuje kontrolę, przechwytując większość informacji. Sieci te sprawdzają się przy zadaniach prostych oraz tych, które wymagają precyzyjnej informacji, są bowiem szybsze i bardziej efektywne od innych. W warunkach współdziałania sieci otwarte, które są zdecentralizowane, splecione, a jednocześnie luźne, pozwalają na swobodną wymianę informacji w ramach samej organizacji oraz w relacjach z interesariuszami. Zachęcają do komunikowania się ze wszystkimi na dowolnych szczeblach. Najważniejszym zestawem czynności zarządczych jest ułatwianie, a nie kontrolowanie wymiany informacji. Przy zadaniach o złożonym charakterze, a taki cechuje wszystkie formy współdziałania, sieci otwarte są bardziej efektywne.

Stosowanie zasad uczciwości oraz sprawiedliwości w planowanych i realizowanych działaniach wynika z powszechnie podzielanych wartości i jest oparte na potrzebie etyczności zachowań organizacyjnych oraz na poczuciu sprawiedliwości społecznej.

Stosowanie zasad uczciwości jest szczególnie oczekiwane przez obywateli w ich relacjach z jednostkami administracji publicznej. Ponadto jako wyborcy, podatnicy i odbiorcy usług publicznych mają prawo wymagać takiego zarządzania sprawami publicznymi, dzięki któremu jest zachowany w miarę równy dostęp do podstawowych dóbr i usług publicznych. W praktyce chodzi o równe szanse w dostępności do tych dóbr.

Dość duże znaczenie respondenci nadali wewnętrznemu przekonaniu o słuszności celów organizacyjnych. Nie jest to co prawda wyróżnik zarządzania publicznego, a zarządzania w ogóle.

Na kompetencje polityczne menedżera publicznego składają się jego idee i interesy, niezależnie od tego, czy to sobie uświadamia. W odniesieniu do menedżerów organizacji sektora usług publicznych ważne jest rozpatrywanie kompetencji politycznych. Zawierają się one w posiadaniu określonej dozy władzy, dzięki której są oni w stanie zdobyć środki potrzebne do przygotowania i do wdrożenia publicznych polityk. Polityczna siła menedżerów publicznych pochodzi od tych, którzy uznają określoną politykę za odpowiednią. Inne źródła to członkostwo w partii politycznej lub funkcjonu-

jącej w sferze polityki. Respondenci zdają się nie zwracać uwagi na tę kompetencję, podczas gdy w społecznym odbiorze organizacje sektora usług publicznych są upolitycznione. Tymczasem rzadko wśród ograniczeń i barier sprawnego działania pracowników urzędu wskazywano zatrudnianie osób ze względów innych niż merytoryczne.

Szczególnie interesujące okazały się odpowiedzi dotyczące specjalistycznej wiedzy i umiejętności w zakresie współdziałania, które coraz częściej uznawane są za najważniejszą instrumentalną kompetencję menedżera publicznego. Kompetencje w zakresie współpracy międzyorganizacyjnej mają bowiem znaczący wpływ na charakter współpracy wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji.

Mimo to ankietowani formułowanie celów mobilizujących do wspólnego działania zaliczyli do najmniej ważnych czynności zarządczych. Odpowiedź ta jest niespójna z udzielanymi na inne pytania, z których jednoznacznie wynika, że najważniejsze kompetencje menedżerów publicznych obejmują umiejętności współdziałania z różnymi organizacjami.

Występowanie w praktyce najważniejszej kompetencji zawodowej menedżera, czyli wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu spraw publicznych, wspomaganych przez indywidualną kreatywność w zakresie tworzenia nowych instrumentów wykorzystywanych we własnych działaniach zarządczych potwierdzają osiągnięcia niektórych prezydentów najlepiej zarządzanych miast polskich, np. Gdyni, Poznania, Wrocławia, Sopotu.

Do grupy najważniejszych kompetencji menedżerów publicznych należą kompetencje etyczne. Są one potwierdzeniem uznawania wartości i norm moralnych dominujących w danej kulturze lub grupie. Oznaczają one wiedzę i umiejętności w zakresie etycznego uzasadniania celów i środków publicznej polityki, proponowanej lub przyjętej do realizacji, a w kontekście omawianej problematyki – również uzasadnianie współdziałania międzyorganizacyjnego. Ich występowanie nie zostało potwierdzone w przeprowadzonych badaniach. Respondenci z 2010 r., będący menedżerami i urzędnikami prowadzącymi sprawy kadrowe, w większości nie zaliczyli do specyfiki menedżerów publicznych stosowania zasad uczciwości oraz sprawiedliwości w planowanych i realizowanych działaniach.

Poza tym wyjątkiem respondenci trafnie rozpoznali, wybierając spośród cech wyróżniających, cech wspólnych dla każdego typu zarządzania oraz wyróżnika właściwego jednej ze szczegółowych funkcji zarządzania, najważniejsze elementy specyfiki zarządzania publicznego.

Z charakterystyki dokonanej przez respondentów wyłania się modelowy obraz specyfiki menedżerów organizacji sektora usług publicznych, którego występowanie nie zostało jednak potwierdzone w odpowiedziach na inne pytania kwestionariusza. Można zatem sądzić, że opinie dotyczące kompetencji oraz specyfiki menedżerów publicznych mają raczej charakter deklaratywny.

Respondenci trafnie zauważyli umiejętność współdziałania z różnymi organizacjami, łatwość nawiązywania kontaktu z obywatelami i innymi klientami urzędu i stosowanie zasad uczciwości oraz sprawiedliwości w planowanych i realizowanych działaniach. Innymi słowy, docenili oni znaczenie współdziałania międzyorganizacyjnego, nawiązywania relacji z interesariuszami oraz komunikowania się z nimi.

Przeprowadzone badania empiryczne obejmujące specyfikę menedżerów publicznych oraz ich kompetencji stanowią dobrą ilustrację ustaleń dokonanych na podstawie studiów literaturowych. Nie są jednak wystarczającą podstawą do formułowania uogólnień. Pozwalają natomiast na pogłębione spojrzenie na analizowaną problematykę.

Analiza różnych koncepcji menedżera publicznego i jego kompetencji oraz rezultaty przeprowadzonych badań empirycznych pozwoliły wykazać specyfikę funkcji zarządzającego organizacjami publicznymi. Istota roli menedżera publicznego tkwi przede wszystkim w jego kompetencjach zadaniowych, zawodowych, politycznych i etycznych powiązanych z wartościami organizacyjnymi. Za niezbędne uznano dysponowanie wiedzą i umiejętnościami w zakresie formułowania celów wynikających z kontekstu politycznego, społecznego i ekonomicznego oraz tworzenie instrumentarium zapewniającego realizację tych celów, przede wszystkim w zakresie współdziałania w ramach organizacji, którą zarządza, jak i między współdziałającymi organizacjami oraz grupami interesów.

Rozdział 4
Orientacja na współdziałanie w organizacjach publicznych

4.1. Współdziałanie między organizacjami jako instrument zarządzania

Współdziałanie to właściwość każdego zorganizowanego działania ludzi [Kożuch, 2011, s. 221–224, 229–242]. Warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu, ono bowiem faktycznie wyzwala możliwości realizacji celów organizacji publicznych. Podejście to zgodne jest z jedną z zasad współczesnego zarządzania organizacjami, tj. zasadą zmniejszania odległości hierarchicznej pomiędzy miejscem powstania problemu zarządzania i miejscem jego rozwiązania [Nalepka, Kozina, 2007, s. 58].

Analiza współdziałania jako instrumentu zarządzania pokazuje, że przynosi ono korzyść niezależnie od jego zakresu, form i natężenia oraz od tego, czy dotyczy nieformalnych związków między organizacjami, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy, chociaż warunki te wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz znaczenie w realizacji celów współdziałających organizacji.

W nauce o organizacji współdziałanie oznacza różnego rodzaju powiązania zachodzące pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi, które dążą do realizacji wspólnego celu. Biorąc pod uwagę cel współdziałania, rozróżnia się trzy jego typy [Pszczołowski, 1978, s. 273]: współpracę, czyli kooperację pozytywną, współzawodnictwo, inaczej rywalizację oraz walkę, tj. kooperację negatywną.

Pojęcie kooperacji negatywnej uświadamia, iż wspólnego działania nie można zawsze utożsamiać z realizacją wspólnych celów. Cele bowiem mogą być odrębne, a elementy wspólne dotyczą wówczas jedynie warunków, w jakich ich realizacja się odbywa. Trzeba zrozumieć, że konkretne działania organizacji zależne są nie tylko od stron, która mają te same cele, ale również cele odmienne, np. poszczególne decyzje i działania zależą od posunięć konkurentów. Zatem pojęcie współdziałania jest odnoszone „do przynajmniej dwóch podmiotów działania, które są czymś wspólnie zajęte" [Pszczołowski, 1978, s. 273].

Ze zbiorowym działaniem zorganizowanym powiązana jest tylko kooperacja pozytywna. Współpraca jest rozumiana jako współdziałanie polegające na realizacji wspólnych lub zbieżnych celów, w szczególności na koordynacji realizowanych przedsięwzięć i funkcji ustalonych w ramach podziału pracy. W przypadku współdziałania gospodarczego jego istotę stanowią poziome powiązania między różnymi podmiotami gospodarczymi, wynikające z zawartych porozumień umożliwiających realizację wspólnie ustalonych celów.

Dla prowadzonych rozważań wystarczające przyjęto rozróżnienie dwóch rodzajów współdziałania, tj.:

- współpracy, czyli działań związanych z nastawieniem kooperatywnym oraz oczekiwaniem wzajemności;
- konfrontacji, czyli działań polegających na rywalizacji lub walce, przybierających w praktyce różne formy konkurowania.

Pierwsze pojęcie określa się mianem współdziałania w węższym znaczeniu – takie rozumienie zostało przyjęte w dalszych wywodach, w których oba te pojęcia stosowane są zamiennie.

Organizacje uczestniczą w wielorakich oddziaływaniach z elementami ich otoczenia. Rozpatruje się je ze względu na to, czy oddziałują one bezpośrednio lub pośrednio, czy oznaczają konkurencję, neutralność czy współpracę. Ważne jest, czy oddziaływania te mają charakter jednorazowych czy trwałych kontaktów, a także czy są one dobrowolne czy wymuszone, np. przepisami prawa. Mając na uwadze współdziałanie, warto przeanalizować oddziaływania nazywane relacjami między organizacyjnymi. W odróżnieniu od innych powiązań są one bardziej uporządkowane. Mają względnie trwały charakter i obejmują względnie trwałe transak-

cje, przepływy zasobów oraz inne oddziaływania między organizacjami. Wśród typów relacji najczęściej wymienia się porozumienia handlowe, porozumienia organizacji niedochodowych, wspólne przedsięwzięcia, wspólne programy, relacje dwóch typów: organizacja – instytucja finansowa oraz beneficjent – sponsor [Mesjasz, 1995].

Atrybutem każdej organizacji jest określony poziom zdolności do współdziałania, dzięki któremu w sposób skuteczniejszy i bardziej ekonomiczny mogą być osiągane przez organizację cele, których realizacja w pojedynkę byłaby niemożliwa lub trzeba by przeznaczyć na nią znacznie więcej sił i środków.

W miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu pojawia się potrzeba współdziałania, która przekracza granice organizacji, a coraz częściej nawet granice sektorów. Dlatego też większego znaczenia nabiera współdziałanie między organizacjami. Ma ono różne znaczenie z punktu widzenia celów organizacji. W literaturze przedmiotu najlepiej rozpoznane jest współdziałanie przedsiębiorstw, dla tych podmiotów charakterystyczne jest konkurowanie.

W ostatnim czasie wzrasta co prawda rola więzi międzyorganizacyjnych [Latusek-Jurczak, 2011], ale współdziałanie w ramach powstałych zbiorowości przedsiębiorstw także ma na celu konkurowanie, tyle że z przedsiębiorstwami spoza tej zbiorowości.

Zupełnie inna jest logika współdziałania organizacji publicznych. Ich działania nie są nastawione na kreowanie zysku, więc relacje – czyli wszelkie związki i zależności, jak stosunki i oddziaływania – mają zupełnie inny charakter. Z istoty organizacji publicznych wynika obligatoryjność współdziałania z innymi organizacjami, niezależnie od tego, czy chodzi o organizacje z tego samego czy z innych sektorów. Podobnie jest w przypadku organizacji społecznych z tą jednak różnicą, że teoretycznie decyzje o współdziałaniu z innymi organizacjami są całkowicie dobrowolne i niezależne. Jednak w rzeczywistych warunkach funkcjonowania tych organizacji współdziałanie jest konieczne.

Konkurują ze sobą zatem zarówno przedsiębiorstwa, jak i organizacje publiczne [Olesiński, 2010, s. 66]. O ile jednak tworzenie przewagi kooperacyjnej w przypadku przedsiębiorstw można uznać za uzupełnienie modeli konkurencyjnych, o tyle w odniesieniu do zjawisk koordynacji istniejących między państwem, przed-

siębiorstwami i innymi organizacjami właśnie kooperatywne zachowania należałoby przyjąć za podstawę działań.

W kontekście zachowań organizacji nastawionych na współdziałanie za bardziej przydatną można uznać typologię relacji międzyorganizacyjnych według zakresu tego współdziałania (tab. 4.1).

Tabela 4.1. Rodzaje strategicznych zachowań organizacji nastawionych na współdziałanie

Wyszczególnienie	sieć	koordynacja	kooperacja	partnerska współpraca
wymiana informacji	+	+	+	+
wzajemna korzyść	+	+	+	+
zmiana form działania		+	+	+
realizacja wspólnych celów		+	+	+
wspólne wykorzystanie zasobów			+	+
zwiększenie kompetencji				+

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Himmelman, 1996, s. 26–28].

Analiza form współdziałania pokazuje, że przynosi ono korzyść niezależnie od zakresu, czyli dotyczy zarówno nieformalnych związków między organizacjami w formie sieci, jak i ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy.

Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają do wchodzenia w relacje oparte zarówno na konkurencji, jak i współdziałaniu. Jednak w przypadku przedsiębiorstw podstawowym mechanizmem jest konkurencja, a współdziałanie jest podejmowane, gdy uzupełnia, a nawet wzmacnia konkurencyjność organizacji biznesowych, stanowiącą warunek ich utrzymywania się na rynku. Niekonkurencyjne przedsiębiorstwa są z rynku eliminowane. Natomiast dla relacji podmiotów sektora publicznego z innymi organizacjami (i to niezależnie od tego, do jakiego sektora są zaliczane) właściwe jest współdziałanie, gdyż zwiększa możliwości świadczenia usług publicznych. Z tego samego powodu uzasadnione jest również konkurowanie, chociaż konkurencyjność organizacji publicznej nie jest warunkiem jej istnienia. Zwiększanie jednak efektywności, do czego prowadzi mechanizm konkurencji, ma duże znaczenie z uwagi na konieczność efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych.

Różnice mogą stanowić podstawę budowy przewagi kooperacyjnej organizacji o odmiennych cechach konstytutywnych funkcjonujących w zbliżonych dziedzinach. Oznacza to sprzyjające wa-

runki do tworzenia więzi międzyorganizacyjnych jednostek sektorów publicznego i pozarządowego. Podkreślić tu należy pewne podobieństwo działań, a mianowicie nastawienie na realizację celów publicznych i społecznych, co zbliża logikę ich działania. Zupełnie inne natomiast są motywy i fundamentalne założenia podejmowania działalności przez organizacje komercyjne. Podstawy kreowania więzi pomiędzy jednostkami sektorów publicznego i prywatnego są odmienne. Można by stwierdzić, że przekraczanie granic sektora publicznego i prywatnego jest trudniejsze od współdziałania pomiędzy sektorami publicznym i tzw. pozarządowym.

Dobrym przykładem współdziałania międzyorganizacyjnego jest praktyka i teoria partnerstwa publiczno-prywatnego i różne jego odmiany. Najczęściej jest ono rozumiane jako współdziałanie między organizacją publiczną i organizacją nastawioną na kreowanie zysku, polegające na długoterminowym angażowaniu się prywatnych inwestorów w realizację inwestycji publicznych na zasadach pozwalających lepiej realizować cele publiczne, a jednocześnie gwarantujących osiąganie zysku przez przedsiębiorstwo [Zysnarski, 2003, s. 9–11].

Przesłanki budowania przewagi kooperacyjnej wynikają z istniejących zbieżności oraz komplementarności podstawowych założeń i struktur współpracujących organizacji i mogą być następujące:

- preferowanie działań w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego,
- funkcjonowanie w tym samym środowisku lokalnym,
- istnienie systemu osobistych stosunków międzyludzkich.

W literaturze anglosaskiej definicja przewagi kooperacyjnej ma różny zakres znaczeniowy i stopień szczegółowości. Według jednych badaczy to tylko skłonność do bycia dobrym partnerem, a dla innych rodzaj niewidocznych produktów współdziałania, jak rezultaty dzielenia się wiedzą czy wzajemne rozumienie [Hickling, 1994, cyt. za: Huxham, 1996, s. 15–16] Inni traktują przewagę kooperacyjną jako złożoną kategorię, zgadzając się jednocześnie co do jej istoty, do której zaliczają korzyści wynikające ze współdziałania, które bez niego nie byłyby osiągnięte [Huxham, 1996, s. 15–16; Kożuch, 2004, s. 234–236; Lank 2007, s. 7–9].

Do wewnętrznych przesłanek uzyskiwania przewagi kooperacyjnej można zaliczyć:

- uzupełniające się kompetencje organizacji,

- dobre stosunki interpersonalne z potencjalnymi partnerami,
- bliską lokalizację siedzib,
- możliwość wykorzystania posiadanych przez partnerów dobrych relacji z otoczeniem, jak relacje z klientami, wiarygodność rynkowa [Lank, 2007, s. 37].

Przesłanki wewnętrzne są takie same również w przypadku podejmowania współpracy w środowisku lokalnym.

Przewaga kooperacyjna przyczynia się do sprawniejszej realizacji celów organizacji, a tym samym do jej rozwoju. Dochodzi do dzielenia się wiedzą, wspólnego wykorzystywania zasobów, zwiększają się kompetencje indywidualne kadry menedżerskiej i pracowników, a także całych organizacji – uczestników procesów współdziałania.

Trwałe relacje pomiędzy współpracującymi organizacjami prowadzą do pojawienia się więzi partnerskich. Proces ich kształtowania oparty jest na określonych zasadach, wśród których można wyodrębnić [Strużycki, 2002, s. 85–86]:

- przestrzeganie kryteriów etycznych współpracy, np. słowne przyrzeczenie określonych warunków, trzymanie się wstępnych uzgodnień, wzajemna dbałość o korzyści partnerów, ścisłe realizowanie ustalonych reżimów jakościowych, terminów płatności, warunków dostaw;
- opłacalność ekonomiczna lub zwiększenie skuteczności organizacyjnej;
- uwzględnianie norm zwyczajowych opartych na wspólnocie celów i interesów;
- wzajemny szacunek.

Budowanie przewagi kooperacyjnej jest elementem nowoczesnego zarządzania w sferze szeroko rozumianych usług publicznych. Stosowanie w praktyce koncepcji zarządzania publicznego może dawać trojakiego rodzaju korzyści:

- zwiększa się efektywność wykorzystywania środków publicznych;
- menedżerowie publiczni ponoszą odpowiedzialność za zasoby, które zużywają w procesie świadczenia usług publicznych;
- organizacje publiczne w większym stopniu muszą reagować na rosnący popyt na wysokiej jakości usługi publiczne, zgłaszany przez ich klientów, tj. interesantów załatwiających

sprawy oraz konsumentów, czyli nabywców usług na własny użytek.

Przykładem budowania przewagi kooperacyjnej jest współpraca organizacji samorządu terytorialnego z innymi organizacjami [Wachowiak, 2002, s. 313–317]. Samorząd, głównie z przyczyn od niego niezależnych, dysponuje niewielkimi zasobami finansowymi, co ogranicza zaspokojenie potrzeb zbiorowości lokalnej, a jednocześnie stanowi bodziec do rozwijania orientacji kooperacyjnej.

W analizie relacji pomiędzy organizacjami społecznymi i obywatelskim zwraca się uwagę na koncepcje zależności, niezależności i partnerską.

Pierwsza z nich zakłada, że organizacje trzeciego sektora są niezależne i stanowią opozycję dla sektora publicznego, gdyż wytwarzają zupełnie inne usługi. Organizacje publiczne odgrywają niewielką rolę w finansowaniu działalności organizacji społecznych. W drugiej koncepcji – odwrotnie – podkreśla się zależność organizacji społecznych od organizacji publicznych. Spowodowane to jest dostarczaniem usług społecznych w imieniu państwa i w związku z tym poddawaniem się kontroli przez rządowe i samorządowe instytucje. Trzecia koncepcja opiera się na twierdzeniu, że organizacje społeczne są partnerem i kooperantem organizacji publicznych, dlatego mają wpływ na kształtowanie polityki społecznej, w szczególności władz lokalnych [Salamon, 2001, cyt. za: Bogacz-Wojtanowska, 2005, s. 98–99].

Zaznaczyć trzeba, że od sposobu widzenia roli organizacji społecznych w życiu publicznym zależy, jakie formy przybiera to współdziałanie. Oto wybrane „formy współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi [*Organizacje…*, 1999, s. 23]:

- konsultowanie decyzji podejmowanych przez władze samorządowe z organizacjami pozarządowymi, najlepiej w ustalonym wspólnie trybie i formie,
- zaproszenie organizacji pozarządowych do współtworzenia strategii rozwoju lokalnego (…),
- określenie zasad i procedur ubiegania się przez organizacje pozarządowe o dotacje z budżetu samorządowego na realizację innowacyjnych projektów służących mieszkańcom danej społeczności lokalnej,

- uwzględnianie organizacji pozarządowych w przetargach na wykonywanie zadań publicznych,
- stanowienie prawa lokalnego (uchwały rad samorządów), które w sposób kompleksowy określają cele, zasady, mechanizmy i formy współpracy samorządu i organizacji pozarządowych,
- różne formy wspierania działań organizacji".

W polskim, dopiero rozwijającym się, trzecim sektorze można zaobserwować następujące rodzaje strategii funkcjonowania [Bogacz-Wojtanowska, 2005, s. 101–102]:

- dywersyfikacji,
- współpracy,
- budowania kontaktów,
- unikania kontaktów z sektorem publicznym.

Strategia dywersyfikacji realizowana jest w organizacjach z misją obejmującą szeroki zakres działań. Podejmowanie się różnych rodzajów działalności daje poczucie bezpieczeństwa, zapewniając trwanie i rozwój organizacji. Zróżnicowanie dotyczy również źródeł finansowania: od pozyskiwania grantów i zleceń w sektorze publicznych, przez sponsoring ze strony przedsiębiorstw, do stabilizowania sytuacji finansowej dzięki samofinansowaniu działalności. Czasami organizacje społeczne traktowane są jako „cień państwa" czy też jako organizacje realizujące cele sponsorów. Strategia dywersyfikacji pozwala uniknąć takich sytuacji.

Strategię współpracy obierają organizacje nastawione na realizację swojej misji i wytyczonych celów, a także ekonomizację działań i pozyskiwanie środków finansowych drogą budowania porozumień z innymi organizacjami, reprezentującymi różne sektory społeczno-gospodarcze. W niektórych przypadkach wybór tej strategii jest dodatkowo uzasadniony możliwością ubiegania się o środki unijne tylko w przypadku tworzenia dużych konsorcjów, zdolnych do realizacji dużych i skomplikowanych projektów.

Strategia budowania kontaktów charakterystyczna jest dla tych organizacji, które do pozyskiwania środków na realizację własnych celów wykorzystują dzięki świadomie tworzonych i utrzymywanych kontaktów w strukturach władzy i w środowiskach biznesowych.

Strategia unikania kontaktów z sektorem publicznych najczęściej jest wynikiem wcześniejszych złych doświadczeń. Jej wybór jest możliwy w przypadku gdy organizacja ma bardzo dobre relacje

z przedsiębiorstwami i innymi organizacjami sektora społecznego. Strategia ta realizowana jest wtedy, gdy jest przyjęta orientacja na budowanie wizerunku niezależnego partnera.

W naukach o zarządzaniu relatywnie dużo badań poświęcono konkurowaniu przedsiębiorstw i uzyskiwaniu przez nie przewagi konkurencyjnej. W znacznie mniejszym stopniu interesowano się konkurowaniem w organizacjach publicznych i pozarządowych. Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że współdziałanie międzyorganizacyjne to niedoceniany instrument zarządzania współczesnymi organizacjami.

4.2. Kultura współdziałania a zdolność do przekraczania granic organizacji

Systematyczne badania związane z kulturą organizacji trwają od lat 80. XX w. Pierwszymi przesłankami tego zainteresowania były przede wszystkim zmiany, jakie zaszły w otoczeniu współczesnych przedsiębiorstw oraz konieczność poszukiwania nowych rozwiązań w coraz ostrzejszej walce konkurencyjnej.

Zdefiniowanie kultury organizacji stwarza wiele problemów. Definicje tego pojęcia różnią się zależnie od tego, czy odnoszą się do działania, w tym przypadku do sposobu wykonywania rzeczy, czy też do sposobu myślenia, czyli nadawania znaczeń, które mogą być wzorcem w działaniu. Kulturę organizacyjną można utożsamiać z całą organizacją bądź też traktować jako jej podsystem [Robbins, 1998, s. 233]. Może ona zatem być jedną z cech organizacji, ale też sama organizacja może być kulturą.

Definicje kultury organizacyjnej przyjmują różny kształt oraz odzwierciedlają różne rozłożenie akcentów zależnie od koncepcji przyjętej przez ich autorów. I tak np. przyjmuje się, że kultura organizacji jest zestawem wartości, które pomagają jej członkom zrozumieć, za czym organizacja się opowiada, jak pracuje, co uważa za ważne. Kultura jest pojęciem nieuprzedmiotowionym, które wymyka się obiektywnemu pomiarowi czy obserwacji. Niemniej jednak odgrywa ona ważną rolę w kształtowaniu zachowania menedżerów jako podstawa wewnętrznego środowiska organizacji [Czerska, 2003, s. 9–16; Siemiński, 2008, s. 9–17].

Definicji kultury jest chyba tyle, ilu jej uczestników, ponieważ każdy ma jakieś swoje wyobrażenie o tym, czym ona jest i w czym się przejawia. W krajowej literaturze przedmiotu najczęściej cyto-

wana jest koncepcja E. Scheina, traktująca kulturę organizacyjną jako zbiór właściwych dla danej organizacji dominujących wartości i norm postępowania, oparty na założeniach pozwalających zrozumieć naturę rzeczywistości i przejawiający się poprzez zewnętrzne, sztuczne twory danej kultury, czyli artefakty.

W prowadzonych rozważaniach kultura została uznana za część systemu organizacyjnego z uwagi na to, że pozwala badać relacje pomiędzy wzorami kulturowymi uczestników organizacji i innymi podsystemami lub cechami organizacji, jak technologie, rozwiązania strukturalne, metody zarządzania, sprawność organizacji itp.

Z perspektywy międzyorganizacyjnego współdziałania ważne jest, iż kultura organizacyjna jest punktem odniesienia w procesie formułowania celów i strategii, a także wzorcem oceny, interpretacji i wyboru wspólnych programów działania, czynnikiem kształtującym zachowanie i działania ludzi nie tylko w organizacji, ale także w relacjach z innymi. Ponadto ma znaczenie integrujące, prowadzące do ujednolicenia działań uczestników organizacji oraz adaptujące, gdyż ludzie z danej organizacji wnoszą do niej własne wzorce i normy działania, a zastane wzorce kulturowe modyfikują ich dotychczasowe systemy wartości, oddziałując na kulturę otoczenia. Rozumienie kultury organizacyjnej pozwala członkom organizacji współdziałających orientować się, jak należy działać w ramach danej kultury organizacji.

Charakteryzując zachowania na tle kooperacji, Cz. Sikorski trafnie zwraca uwagę, iż współcześnie poczucie harmonii w realizacji wspólnych celów w zmiennych układach społecznych staje się głównym warunkiem sukcesu organizacji [Sikorski, 1999, s. 180–181]. Przytacza on pogląd N.J. Adlera o konieczności przejścia od kulturowej dominacji do kulturowej współpracy, czyli do tworzenia nowej wspólnej kultury organizacyjnej. W tym kontekście wyróżnione zostały trzy typy organizacji [Adler, 1986, s. 85–86]:

- zaściankowa z dominującym poglądem, że sposób działania tej organizacji jest jedynym możliwym;
- etnocentryczna, dopuszczająca istnienie innych sposobów działania, ale uznająca, iż jej własny sposób jest najlepszy;
- synergiczna, otwarta na poszukiwanie różnych powiązań elementów własnego sposobu działania z elementami innych sposobów.

W dotychczasowych badaniach nad kulturami organizacyjnymi uwagę zwracają próby ich klasyfikowania według określonych kryteriów [Czerska, 2003, s. 26–34; Siemiński, 2008, s. 40–68].

T.B. Deal i H.A. Kennedy [1982] przyjęli kryterium wysokiego lub niskiego stopnia ryzyka towarzyszącego podejmowanym działaniom oraz kryterium tempa poznawania efektów wcześniejszych działań, czyli sprzężenie natychmiastowe, lub też opóźnione. Na tej podstawie wyróżnili powszechnie znane rodzaje kultur: hazardową, indywidualistów, rutyniarzy i zrównoważenia. Natomiast R. Harrison [1992] i Ch. Handy [1993] za kryteria diagnozowania kultur uznali z jednej strony opozycję indywidualizm – kolektywizm, a z drugiej opozycję zewnątrzsterowność – wewnątrzsterowność. Doprowadziło to do wyróżnienia następujących kultur organizacyjnych: władzy, roli, wsparcia i sukcesu. Z kolei K.S. Cameron i R.E. Quinn [2003, 2006] za podstawę rozróżniania kultur przyjęli kryterium efektywności, jak elastyczność i swoboda działania oraz stabilność i kontrola, a także kryterium koncentrowania się na integracji i jedności, czyli na sprawach wewnętrznych, oraz na rywalizacji i zróżnicowaniu, czyli na pozycji w otoczeniu. Tak wydzielono kultury: hierarchii, rynku, klanu i adhokracji. Do grupy najpopularniejszych typologii należy typologia G.H. Hofstede'a. Zaproponował on model kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa, posługując się wcześniej znanymi i nieco zmodyfikowanymi kryteriami, jak dystans do władzy, indywidualizm – kolektywizm i stopień unikania niepewności, uzupełniając je o męskość – kobiecość i dynamizm konfucjański. Model ten obejmuje następujące kultury: wspierania inicjatyw indywidualnych i małych grup; stabilizacji i bezpieczeństwa; realizacji zadań oraz struktury i rutynowych procesów. G.H. Hofstede [2000] w swoim modelu wskazał orientację na rywalizację i kooperację oraz na strukturę i ludzi.

Inną typologię kultur organizacyjnych można zaproponować, uwzględniając ukierunkowanie na konfrontację oraz na kooperację i wzajemność. Pozwala to wyodrębnić następujące rodzaje kultur organizacyjnych różniących się poziomem kooperatywności (rys. 4.1):

- kultura unikania współpracy charakteryzująca się koncentracją na własnej, najczęściej niszowej domenie oraz na interesariuszach wewnętrznych, właściwa dla przedsiębiorstw nienastawionych na ekspansję;

- kultura konkurowania opierająca się na założeniu, że otoczenie organizacji nie jest przyjazne, a jednocześnie dynamiczne i turbulentne, co wymaga nieustannego wzmacniania konkurencyjności; kultura charakterystyczna dla większości przedsiębiorstw, jako że w gospodarce rynkowej uniwersalnym celem ich działania jest pokonanie konkurentów;
- kultura współpracy charakteryzująca się dążeniem do zwiększania własnej sprawności dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami na zasadach wzajemności; kultura współpracy może mieć charakter względnie stały, jak w przypadku nowocześnie zarządzanych organizacji publicznych i pozarządowych; może też mieć charakter okresowy lub cząstkowy, np. w trakcie trwania aliansu strategicznego, lub obejmować relacje z jednymi organizacjami współpracującymi po to, by konkurować z drugimi;
- kultura ugody związana z połączeniem nastawienia kooperacyjnego z dążeniem do zachowania *status quo* lub wynikająca z uzależnienia od silniejszego partnera, np. organizacje pozarządowe, dostawcy itp.



Rys. 4.1. Rodzaje kultur związanych ze współdziałaniem między organizacyjnym
Źródło: opracowanie własne.

Wpływ na istotę kultury współpracy mają różnice między realizacją celów dzięki współpracy wewnątrzorganizacyjnej, a ich urzeczywistnianiem opartym na współpracy międzyorganizacyjnej. W pierwszym przypadku obiektem zarządzania jest dana organizacja, a w drugim – proces współdziałania dwóch lub więcej organizacji. Oznacza to konieczność podjęcia przez organizację inicjującą

usystematyzowanych działań, jak np. [Lank, 2007, s. 25–55]: przeprowadzenie audytu relacji z innymi organizacjami; zbudowanie relacji współpracy i przetestowanie jej; wyznaczenie pracowników zaangażowanych we współpracę; wybór potencjalnych partnerów; podjęcie prac przygotowawczych, uzgodnienie formy organizacyjno-prawnej i sposobu zarządzania, doprecyzowanie wspólnych celów.

Nawiązując do klasyfikacji N.J. Adler, można stwierdzić, że kulturę współdziałania charakteryzuje organizacyjna synergia.

Zdolność organizacji publicznych do współdziałania międzyorganizacyjnego rzadko jest przedmiotem dociekań nauk o zarządzaniu. Punktem wyjścia do określenia, czym jest ta kategoria, może być rozróżnienie indywidualnej i organizacyjnej zdolności do współdziałania [Lank, 2007, s. 159–167]. Pierwsza z nich zdefiniowana została jako indywidualny potencjał członka organizacji, na który składają się: wiedza, umiejętności i postawa, umożliwiające osiąganie konkretnych rezultatów współdziałania. Natomiast odnosząc to pojęcie do całej organizacji, objęto nim procesy podstawowej działalności; kompetencje organizacyjne i kulturę organizacyjną.

Wszystkie grupy współdziałające, tj. liderzy i sponsorzy, osoby bezpośrednio zaangażowane oraz wspierające procesy współdziałania dzięki dzieleniu się wiedzą i umiejętnościami zastosowania jej w praktyce, a także postawom kooperatywnym są w stanie ukształtować organizację w taki sposób, by zdolność do współdziałania między organizacjami stała się jej atrybutem. Zatem wydaje się nieuzasadnione oddzielanie indywidualnej zdolności do współdziałania od tej zdolności odnoszonej do całej organizacji.

Zdolność do współdziałania międzyorganizacyjnego wymaga bardziej szczegółowego określenia i nieco innego ujęcia. Obejmuje ona bowiem nie tylko procesy podstawowej działalności, kompetencje organizacyjne i kulturę organizacyjną. Wymóg ten dotyczy wszystkich wzajemnie powiązanych części składowych oraz organizacji jako całości. Jeżeli zostaną one tak ukształtowane, że dana organizacja dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami będzie w stanie o wiele sprawniej realizować swoje cele niż bez wykorzystywania tego instrumentu, można stwierdzić, że posiada ona zdolność do współdziałania (tab. 4.2 i 4.3).

Tabela 4.2. Składniki indywidualnych kompetencji do międzyorganizacyjnego współdziałania

L.p.	Współdziałające grupy	Wiedza	Umiejętności	Postawy
1.	Liderzy i sponsorzy współdziałania	Wspólne rozumienie strategicznego znaczenia współdziałania	Skuteczne sponsorowanie i wspieranie współdziałania wewnątrz organizacji	Poszanowanie partnerów, traktowanie relacji współdziałania jako kapitału organizacji
2.	Ludzie bezpośrednio zaangażowani we współdziałanie na poziomie strategicznym	Wspólne rozumienie strategicznego znaczenia współdziałania oraz osiągania praktycznych efektów	Kształtowanie relacji. Zarządzanie projektami, konfliktami i interesariuszami	Ambasador podejmowania współdziałania w organizacji i poza nią. Elastyczność, łatwość przystosowania się. Tolerancja wieloznaczności
3.	Ludzie wspierający współdziałanie na poziomie operacyjnym	Jasność, co do oczekiwanych rezultatów wspólnego działania. Dobre osobiste relacje z głównymi interesariuszami	Planowanie i organizowanie. Zarządzanie projektami i interesariuszami	Wrażliwość na potrzeby różnych interesariuszy

Źródło: adaptowane z: [Lank, 2007, s. 160].

Tabela 4.3. Składniki kompetencji organizacji do międzyorganizacyjnego współdziałania

L.p.	Części składowe	Pożądany stan
1.	Cele i wartości	Zależnie od motywu podejmowania zorganizowanej działalności. Dbałość o satysfakcję klientów zewnętrznych i wewnętrznych.
2.	Struktura organizacyjna	Elastyczność, procesowość, downsizing.
3.	Główne kompetencje menedżerów	Transformacyjne przywództwo dla współdziałania. Kompetencje związane z wartościami oraz instrumentalne; kompetencje zadaniowe, zawodowe, polityczne i etyczne.
4.	Kompetencje specjalistów	Wiedza, umiejętności i postawy umożliwiające działanie jako sponsorów, zarządzających relacjami, koordynatorów, menedżerów projektu, facilitatorów operacji podejmowanych w ramach współdziałania.
5.	Kultura organizacyjna	Otwartość, kreatywność, elastyczność, zespołowość, świadomość wartości, przekonań i innych elementów kultury organizacyjnej, poszanowanie poglądów innych ludzi.
6.	Proces zarządzania	Zarządzanie oparte na więziach służbowych, pozasłużbowych oraz na wspólnocie celów i przekonań. Rozbudowanie funkcji koordynacyjnych i komunikowania się.
7.	Relacje z interesariuszami wewnętrznymi	Wysoki poziom wewnętrznej społecznej odpowiedzialności.
8.	Relacje z interesariuszami zewnętrznymi	Wysoki poziom zewnętrznej społecznej odpowiedzialności.
9.	Główne instrumenty zarządzania	Zarządzanie zespołami zadaniowymi, zarządzanie projektami, zarządzanie zaufaniem, benchmarking, kooperatywne uczenie się, empowerment, coaching, mentoring, zarządzanie przez komunikację, koordynacja kierownicza i samokoordynacja.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Lank, 2007, s. 163].

Zdolność organizacji do współdziałania oznacza szczególne ukształtowanie oraz powiązanie jej cech, prowadzące do osiągnięcia celów organizacyjnych lub w znaczącym stopniu przyczyniające się do ich realizacji. Wyróżnia się tu następujące komponenty, posiadające właściwości związane ze współdziałaniem: cele i wartości organizacyjne, struktury, kompetencje menedżerów i pracowników, kultura organizacyjna, funkcje zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem koordynowania i komunikowania się, oraz relacje z otoczeniem, a także instrumenty wykorzystywane w procesach zarządzania.

W zaproponowanej definicji zdolności organizacji do współdziałania ważne jest powiązanie obu wyodrębnionych przez E. Lank rodzajów tej zdolności, a nie oddzielne ich traktowanie. Chodzi o uznanie indywidualnego potencjału pracowników, wzmocnionego wewnątrzorganizacyjnym efektem synergicznym, za element składowy analizowanego pojęcia, będący konsekwencją traktowania ludzi jak najważniejszego komponentu organizacji wpływającego na relacje z otoczeniem.

Można zatem sformułować wniosek, iż posiadanie przez organizację zdolności do współdziałania pozwala tworzyć przewagę kooperacyjną, która prowadzi do sprawniejszej realizacji celów organizacyjnych.

Kreowanie kultury współdziałania prowadzi do uzyskania zdolności organizacji do współdziałania. Z kolei głównym rezultatem posiadania tej zdolności jest uzyskanie przewagi kooperacyjnej. Jej podstaw teoretycznych należy szukać w teorii wymiany relacyjnej oraz w relacyjnych podejściach do strategii organizacji. Opiera się ona na założeniu występowania uprzywilejowanych relacji, nawiązywanych przez organizację z wybranymi partnerami z jej otoczenia. Konkurencja w tym podejściu staje się mechanizmem drugoplanowym, natomiast na plan pierwszy wysuwa się zawieranie dobrowolnych umów, które wykraczają poza logikę reguł wolnej konkurencji.

W rozwoju kompetencji kooperatywnych dużą rolę odgrywa właściwe motywowanie uczestników organizacji do podejmowania współdziałania zarówno wewnątrz organizacji, jak i w relacjach zewnętrznych.

Oto przykładowe działania motywujące [Lipka, 2004, s. 168–169]:

- stałe podkreślanie związku współdziałania ze strategią i kulturą organizacyjną;
- dążenie do budowania poczucia współwłasności celów przez członków organizacji;
- stosowanie zasad zarządzania partycypacyjnego;
- tworzenie równych szans dla wszystkich przy określaniu adresatów przedsięwzięć rozwojowych;
- dbałość o równomierne obciążenie pracą członków współdziałających zespołów;
- preferowanie ocen absolutnych w określaniu rezultatów współdziałania, jak: ilościowe standardy pracy, punktowe skale ocen, metoda zdarzeń krytycznych, metoda 360° – ocena wydajności.

W praktyce współdziałania międzyorganizacyjnego, stosowanego jako instrument zarządzania, napotyka się wiele barier, co można pokazać na przykładzie zdolności do współdziałania urzędów administracji samorządowej.

Jedną z przyczyn niedostatecznego wykorzystywania tego instrumentu można upatrywać w rozumieniu współdziałania jako narzuconej, ustawowo nakazanej formy aktywności. To powoduje, że w niektórych urzędach współdziałanie międzyorganizacyjne jest tylko formalnością. Sytuacja co prawda w ostatnich latach uległa poprawie, ale orientacja na klienta oraz na współdziałanie nadal są niedoceniane lub doceniane w niewystarczającym stopniu.

Barierą podstawową, występującą powszechnie jest niewłaściwe przygotowanie organizacji do współdziałania.

Rozważania nad zdolnością do międzyorganizacyjnego współdziałania oraz warunkami uzyskiwania przewagi kooperacyjnej pokazują, że koncepcja ta jest w Polsce znana w niewielkim stopniu zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków zarządzania.

4.3. Korzyści współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich

Interesujące w kontekście teoretycznych ustaleń dotyczących współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich są opinie członków naczelnego kierownictwa badanych urzędów oraz specjalistów ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Respondenci (31 osób) wskazywali główną oraz dodatkową przyczynę podejmowania współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi. Według urzędników zajmujących się współpracą najważniejszymi przyczynami są: podejmowanie działań korzystnych dla środowiska lokalnego (25 odpowiedzi) oraz realizacja obowiązku prawnego (14 odpowiedzi). Blisko 1/4 ankietowanych zauważyła, iż przyczyną współpracy jest zwiększenie skuteczności funkcjonowania urzędu. Takie możliwości, jak realizacja wcześniejszych zobowiązań, pozyskanie dodatkowych zasobów czy dobre relacje interpersonalne ludzi z urzędu i z organizacji pozarządowych pojawiały się w 2 do 4 odpowiedziach.

Uzyskane opinie pozwalają sądzić, że urzędnicy samorządowi bezpośrednio odpowiadający za współpracę z organizacjami obywatelskimi w większości mają odpowiednie nastawienie do tej współpracy, co jest jednym ze wstępnych warunków jej rozwoju.

Ważne w kontekście współpracy jest dostrzeganie korzyści z niej płynących. Respondenci (130) wymieniali nie więcej niż 3 najważniejsze.

Tabela 4.4. Opinie o korzyściach współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi

Wyszczególnienie	razem	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr	Specjaliści ds. współdziałania
efektywniejsze zaspokajanie potrzeb obywateli,	105	30	24	23	28
udzielanie wsparcia oddolnym inicjatywom mieszkańców,	57	13	17	12	15
uspołecznienie procesu zarządzania sprawami publicznymi,	55	19	17	6	13
dzielenie się wiedzą,	38	6	7	3	22
poznawanie rzeczywistych potrzeb społecznych,	34	14	7	10	3
możliwość wymiany informacji,	29	9	2	9	9
sprawniejsze funkcjonowanie urzędu,	21	11	1	4	5
outsourcing usług publicznych,	19	9	5	2	3
brak znaczących korzyści,	0		0	0	0
inne.	1		0	1	0

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Analiza danych z tabeli 4.4 wskazuje, że dla respondentów najważniejsza jest orientacja badanych na obywateli i klientów, o czym świadczy najczęstsze podkreślanie efektywniejszego zaspokajania potrzeb obywateli jako korzyści współpracy organizacji publicznych z pozarządowymi (105 odpowiedzi). Odpowiedzi te potwierdzają uwrażliwienie menedżerów publicznych i urzędników-specjalistów na wagę kształtowania relacji organizacji publicznych z pozarządowymi.

Następnymi najważniejszymi korzyściami są udzielanie wsparcia oddolnym inicjatywom mieszkańców oraz uspołecznienie procesu zarządzania sprawami publicznymi, co łącznie podkreślono w 112 odpowiedziach. Podobne stanowisko jest dość powszechnie prezentowane przez praktyków zarządzania publicznego.

Kolejną korzyść, tj. dzielenie się wiedzą (38 odpowiedzi), w największym stopniu dostrzegli specjaliści ds. współpracy; inni docenili ją w znacząco mniejszym stopniu. Różnicę tę można interpretować w związku z odmiennym charakterem relacji, w jakie wchodzi z organizacjami obywatelskimi ta grupa badanych. Mianowicie specjaliści ds. współpracy maja bezpośredni kontakt z organizacjami, podczas dla innych jest to zazwyczaj kontakt pośredni. To przynajmniej w części objaśnia znaczące różnice w odpowiedziach.

Na możliwość wymiany informacji (29 odpowiedzi) badani zwracają wagę dość często. Świadczy to o nadawaniu dużego znaczenia najbardziej podstawowym rezultatom współpracy międzyorganizacyjnej. W praktyce jest to także punkt wyjściowy do zwiększenia korzyści ze współpracy.

Podobnie jak przy innych kwestiach, w odpowiedziach na pytanie o wpływ, jaki wywiera współpraca z organizacjami pozarządowymi na sprawniejsze funkcjonowanie urzędu (21 odpowiedzi), daje się zauważyć specyficzne podejście badanych. Inaczej podchodzą oni do dwóch rzeczywistości organizacyjnych – osobno rozpatrują sprawy urzędu, a osobno organizacji pozarządowych. Wydaje się, że jedną z ważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy jest swoista presja systemu prawnego oraz ideologia europejska, która dociera do urzędów różnymi drogami, w tym przy okazji korzystania z funduszy europejskich.

W zgromadzonym materiale empirycznym daje się zauważyć różnice w odpowiedziach w zależności od tego, czy pytanie o różne

aspekty współpracy z organizacjami obywatelskimi jest formułowane wprost, czy też przy okazji zapytań o inne zagadnienia.

Przykładowo orientacji na klientów i obywateli (tab. 4.5) nie potwierdzają odpowiedzi o istniejących w urzędach procedurach oceny realizacji zadań. W tym wypadku na ogół albo procedury te nie istnieją, albo nie uwzględniają informowania klientów i obywateli o najważniejszych sprawach, do których należą kwestie związane z oceną realizacji zadań czy też prowadzeniem debaty publicznej o realizacji działań urzędu. Ankietowani zaznaczali wszystkie właściwe odpowiedzi.

Tabela 4.5. Istniejące w urzędzie procedury oceny realizacji zadań w opiniach badanych urzędników (N = 99)

Wyszczególnienie	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. współdziałania	Specjaliści ds. kadr
nie istnieje procedura oceny	12	13	15
istnieją procedury oceny jakości wykonania zadań, obejmujące standardy, plan działania, procedury oceny wydatków	8	8	8
istnieją procedury polepszania jakości wykonywania zadań, o których na bieżąco informuje się klientów i obywateli	2	1	2
istnieją procedury polepszania jakości wykonywania zadań, które są elementem debaty publicznej	2	0	0
inne	6	3	7

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Według około 1/3 badanych w urzędach nie ma procedur oceny (30 odpowiedzi). W około 1/4 badanych urzędów istnieją procedury oceny jakości wykonania zadań, obejmujące standardy, plan działania, procedury oceny wydatków, ale na bieżąco nie informuje się klientów i obywateli, a tylko 2 wójtów zaznaczyło, że istnieją procedury polepszania jakości wykonywania zadań, które są elementem debaty publicznej.

Na tej podstawie można sformułować wniosek o odrębnym traktowaniu wewnętrznych spraw badanych urzędów oraz ich otoczenia. Poza tym można założyć, iż większą uwagę zwraca się na procedury formułowania celów i zadań, a mniejszą na procedury związane z ich realizację. Jest to prawdopodobnie rezultat wielo-

letniego podkreślania znaczenia zarządzania strategicznego i jednoczesnego niedoceniania umiejętności zarządzania operacyjnego.

Badani specjaliści dzielili się opiniami o ustawowych formach współpracy z organizacjami pozarządowymi (tab. 4.6).

Tabela 4.6. Czynniki sprzyjające oraz bariery rozwoju form współpracy z organizacjami pozarządowymi w opinii badanych (N=31)

Forma współpracy	Czynniki sprzyjające	Bariery rozwoju form współpracy
zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym	duże zainteresowanie organizacji pozarządowych wsparciem finansowym zadań statutowych; duża potrzeba współpracy; osiąganie wyższej efektywności ekonomicznej; chęć współpracy klubów sportowych; upowszechnienie sportu	Brak wiedzy i doświadczenia jednostek organizacyjnych o możliwości zlecania realizacji zadań publicznych; brak organizacji realizujących większość zadań; małe zainteresowanie zlecaniem realizacji zadań; niewystarczające środki na zlecanie; brak możliwości wpływania na jakość w sytuacji, gdy realna jest tylko kontrola wydatkowania środków
wzajemne informowanie się o kierunkach działalności	zwiększenie skuteczności działania; dostęp do Internetu i tablic ogłoszeniowych; zainteresowanie ograniczonej liczby organizacji; tańsza realizacja zadań; inicjatywy oddolne; chęć wspólnego działania	brak przedstawicielstwa organizacji; brak Internetu; brak zainteresowania
konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych	zainteresowanie ograniczonej liczby organizacji; funkcjonowanie zespołów doradczych, jak Rada Sportu, Komitet Sterujący Strategii	organizacje pozarządowe nie są zainteresowane; brak procedury konsultacji aktów prawnych
konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (o ile istnieją)	powołanie gminnego forum organizacji pozarządowych oraz rady forum organizacji pozarządowych	brak rady organizacji pozarządowych;
tworzenia wspólnych zespołów o	spójność społeczna; wspólnota celów; wola współpracy samorządu z organizacjami pozarzą-	małe zainteresowanie i zaangażowanie; trudności w osiągnięciu konsensu-

charakterze doradczym i inicjatywnym	dowymi; ułatwienia wyboru przedstawicieli do zespołu konsultująco-opiniującego	su; brak chętnych do współpracy
umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej	Pomoc ze strony urzędu;	brak zainteresowania; przepisy zbyt skomplikowane; brak uregulowania zasady wyboru przedsięwzięcia do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej'
umowy partnerstwa	Pomoc ze strony urzędu;	brak inicjatywy; brak zainteresowania;

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Zatrudnieni na tych stanowiskach, najczęściej współdziałając z innymi pracownikami urzędu, utrzymywali bieżący kontakt z organizacjami pozarządowymi, monitorowali i wykonywali ewaluację współpracy, tworzyli regulaminy konkursowe i przeprowadzali konkursy na realizację zadań publicznych przez organizacje, odpowiadali na pytania ofertowe tych organizacji, przygotowywali spotkania i konsultacje, zajmowali się rozliczaniem – w tym z pomocą referatów księgowo-budżetowych – projektów realizowanych we współpracy. Nadzór nad wydatkowanymi środkami sprawowali skarbnicy wraz z podległymi im służbami.

Analiza odpowiedzi pokazuje, iż wypowiadając się na temat czynników sprzyjających oraz barier rozwoju form współpracy z organizacjami pozarządowymi, urzędnicy koncentrowali się głównie na zaniechaniach i aktywności organizacji pozarządowych. Poza dostępem do Internetu oraz pozostałych kanałów informacji inne aspekty działalności urzędów w tym zakresie nie zostały uwzględnione. Stanowi to jeszcze jedno potwierdzenie, że urzędy samorządowe nie są właściwie przygotowane do partnerskiej współpracy.

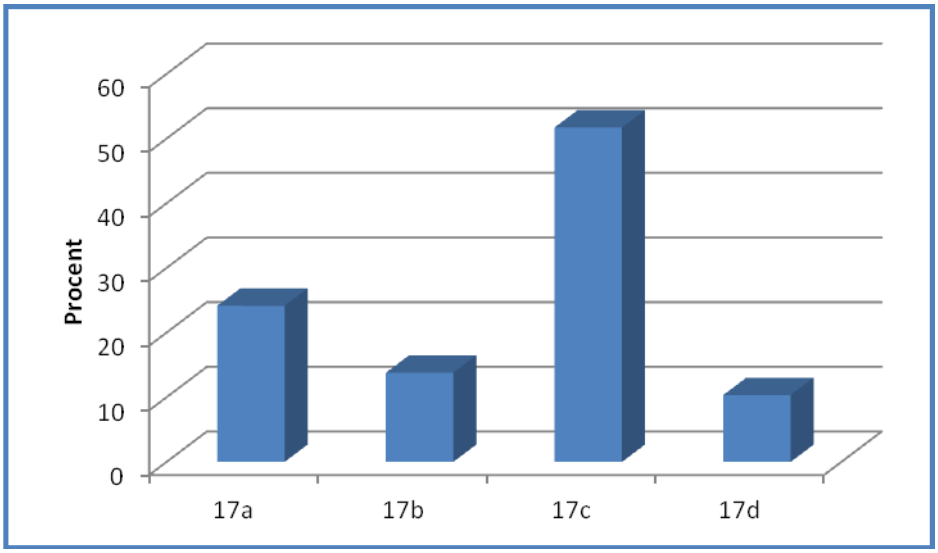
Nawiązując do typologii kultur organizacyjnych związanych ze współdziałaniem międzyorganizacyjnym, wójtów i kadrowe oraz ekspertów poproszono o podanie, która ze wskazanych czterech sytuacji w największym stopniu odpowiada codziennej działalności urzędu (tab. 4.7).

Tabela 4.7. Rodzaje kultur związanych ze współdziałaniem międzyorganizacyjnym w opinii badanych (N = 98)

Wyszczególnienie	Razem	Eksperci	Wójtowie, burmistrzowie, sekretarze	Specjaliści ds. kadr
kultura unikania współpracy	45	7	8	30
kultura współpracy	36	15	16	5
kultura ugody	12	3	7	2
kultura konkurencji	5	4	0	1

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Wójtowie (rys. 4.2) oceniali sytuację w ich urzędach, a eksperci wyrażali opinie o typowych sytuacjach w urzędach podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.



Legenda: a. koncentrujemy się na własnych zadaniach oraz na interesariuszach wewnętrznych; b. otoczenie urzędu nie jest przyjazne, a jednocześnie dynamiczne i turbulentne, co wymaga od nas nieustannego wzmacniania konkurencyjności; c. zwiększamy własną sprawność dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami na zasadach wzajemności; d. cenna jest dla nas współpraca z organizacjami pozarządowymi i robimy jak najwięcej, by dotychczasowy układ się nie zmienił.

Rys. 4.2. Rodzaje kultur związanych ze współdziałaniem międzyorganizacyjnym w opinii badanych

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Odpowiedzi praktyków zarządzania publicznego różniły się istotnie od opinii ekspertów. Ci ostatni (30 odpowiedzi) zdecydo-

wanie podkreślali występowanie kultury unikania współpracy. Ich zdaniem urzędy koncentrują się na własnych zadaniach oraz na interesariuszach wewnętrznych. Natomiast wójtowie (15 odpowiedzi) oraz pracownicy ds. współpracy (16 odpowiedzi) najczęściej utrzymywali, że zwiększają własną sprawność dzięki współdziałaniu z innymi organizacjami na zasadach wzajemności. Niektórzy wójtowie (7 odpowiedzi) i specjaliści (8 odpowiedzi) uznali, podobnie, jak eksperci, że ich urzędy koncentrują się na własnych zadaniach oraz na interesariuszach wewnętrznych. Kilkuosobowa grupa pracowników ds. kadr zauważyła, iż dla urzędów cenna jest współpraca z organizacjami pozarządowymi i dlatego robią one jak najwięcej, by dotychczasowy układ się nie zmienił, czyli że preferują ugodę. Najmniej wskazań otrzymała sytuacja, gdy otoczenie urzędu nie jest przyjazne, a jednocześnie dynamiczne i turbulentne, co wymaga nieustannego wzmacniania konkurencyjności.

Cześć respondentów wyraziła ponadto swoją opinię, ile współdziałania międzyorganizacyjnego, a ile konkurowania jest niezbędne w zarządzaniu gminą. Część biorących udział w badaniach miała problem ze sformułowaniem swego poglądu na ten temat.

Przykładowe odpowiedzi przedstawiają się następująco (sformułowania oryginalne):

- więcej współdziałania mniej konkurowania;
- 90% współdziałania, 10% konkurowania - o pracowników, zasoby finansowe;
- współdziałanie potrzebne przy rozpoznaniu potrzeb, świadczeniu niektórych usług (pomoc społeczna, w celu uzyskania efektu synergii, konkurowanie tylko w zakresie stworzenia obywatelom możliwości wyboru świadczeniodawcy;
- konkurencja nie ma sensu – antagonizacja lub spychologia to jedyna konsekwencja. Pomoże jedynie partycypacyjna nagroda;
- Lokalne Plany Działania lub Partnerstwa Lokalne – duża potrzeba promowania współpracy;
- trudno ocenić tę proporcję;
- co-opetition wydaje się być wymogiem sprawnego i efektywnego zarządzania jst; można założyć, że w sprawach inwestycji prorozwojowych powinna dominować współpraca, a w sferze np. sięgania po środki zewnętrzne – konkurencja;

- współdziałanie 30%, konkurowanie 70% - osiągnięcie tego wskaźnika wymaga zmian systemowych- likwidacja rejonizacji usług oświatowych, stosowanie subsydiarności horyzontalnej czyli przekazywanie usług publicznych do sfery niepublicznej;
- raczej współdziałanie – związki międzyorganizacyjne, konkurencja jest jednak elementem [rynku], ale zdecydowanie ważniejsze i skuteczniejsze jest współdziałanie;
- współdziałanie międzyorganizacyjne jest dużo ważniejsze, konkurencja tylko w określonej sferze….;
- zdrowe konkurowanie nie wyklucza współdziałania międzyorganizacyjnego;
- współdziałanie z NGOs, konkurowanie o środki z programów operacyjnych;
- w zarządzaniu gminą współdziałanie z różnymi partnerami powinno być zespołem procesów znacznie bardziej obszernych pod względem ilościowym i jakościowym niż procesy konkurencyjne;
- współdziałanie jest niezbędne przy realizacji projektów, konkurowanie w zdobywaniu zasobów plus środków finansowych;
- więcej jest współdziałania, gminy w małym stopniu traktują inne organizacje jako podmioty konkurencyjne;
- konkurencja pomiędzy urzędami powinna być wykluczona. Podstawą powinna być współpraca i zrozumienie celów i realizacja zadań publicznych.

Cytowane przykładowe odpowiedzi dobrze ilustrują przedkładanie współpracy ponad konkurowanie.

Z zestawienia danych z tab. 4.7 z odpowiedziami na inne pytania wynika, że wójtowie i pracownicy ds. kadr mają zawyżoną ocenę własnych działań nakierowanych na współpracę organizacji pozarządowych. To ponownie potwierdza, że praktycy zarządzania rozumieją rangę współpracy z organizacjami pozarządowymi, co jednak nie oznacza przekładania się tego na konkretne zadania.

Podobny wniosek można wysnuć, na podstawie wskazywania 5 instytucji najbardziej zainteresowanych efektywnym działaniem urzędu. Ankietowani najczęściej wskazywali takie instytucje, jak: urząd wojewódzki, urząd marszałkowski, urząd pracy, starostwo powiatowe, regionalna izba obrachunkowa (18). Ochotnicza Straż

Pożarna podana została w kilku odpowiedziach, w tym wraz z innymi organizacjami publicznymi (11 odpowiedzi). Wskazywano również organizacje pozarządowe, w tym ludowe kluby sportowe (6). Pośrednio świadczy to, że wójtowie i specjaliści ds. współpracy nie postrzegają ścisłych związków urzędów z organizacjami pozarządowymi, z którymi deklarują współpracę. Konkretne organizacje wskazało 2 specjalistów ds. współpracy. Oprócz straży pożarnej i klubów sportowych wymienili oni m.in. koła gospodyń oraz Związek Emerytów i Rencistów.

Analiza udzielonych odpowiedzi pokazała ponadto, że część z nich ma deklaratywny charakter. Niezmiernie rzadko badani wymieniali bowiem konkretne organizacje pozarządowe, podczas gdy w przypadku podawania nazw innych organizacji publicznych nie było z tym problemu. Niektórzy ankietowani albo nie potrafili odpowiedzieć na tak postawione pytanie (12 osób), albo wręcz twierdzili, że takich instytucji nie ma, a co najwyżej można mówić o mieszkańcach, obywatelach, petentach, pracownikach, przedsiębiorcach, klientach (ogółem 5 odpowiedzi).

W świetle przeprowadzonych wywodów można stwierdzić, że urzędy przywiązują pewną wagę do współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż wymagają tego aktualne przepisy. Jak dotychczas nie ukształtowały się ani nie upowszechniły wzorce zachowań organizacyjnych prowadzących do partnerskiej współpracy. W związku z tym współpraca międzyorganizacyjna, znajdująca się w początkowej fazie rozwoju, nie stanowi instrumentu rozwiązywania problemów zarządzania sprawami publicznymi w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego.

Badani dostrzegają korzyści współpracy z organizacjami obywatelskimi, ale dotyczą one słabo zaawansowanych form współpracy. Ponadto współpraca ta często ma charakter formalny lub ogranicza się do niewielu inicjatyw. Jest prowadzona w takim zakresie, że nie wymusza zmian w strukturze i kulturze organizacyjnej.

Biorąc pod uwagę istniejące tendencje w rozwoju społeczeństw europejskich, można sformułować wniosek, że orientacja urzędów na współpracę z interesariuszami to kwestia niedalekiej przyszłości.

Badania nad współdziałaniem jako instrumentem zarządzania oraz zdolnością organizacji publicznych do przekraczania granic, a także nad korzyściami współdziałania organizacji publicznych

i obywatelskich prowadzi do wniosku, że współdziałanie międzyorganizacyjne stało się trwałym elementem zarządzania samorządowego. Jednakże orientacja na współdziałanie charakteryzuje tylko niektóre urzędy. Panuje w nich przekonanie, że takie są oczekiwania ze strony najwyższych organów państwa oraz szczebli pośrednich administracji publicznej, a przede wszystkim członków wspólnoty samorządowej.

Współpraca z organizacjami obywatelskimi rozwinęła się głównie w zarządzaniu dużymi miastami wraz z doskonaleniem zarządzania miastem. Poza tym większy budżet pozwala na przeznaczanie większych środków na wspólne przedsięwzięcia. Mimo sprzyjających warunków, za jakie uznaje się lokalność i bliższe relacje interpersonalne, w mniejszych urzędach orientacja na współpracę ma na ogół charakter deklaratywny.

W praktyce urzędów bezpośrednią odpowiedzialność za współpracę z organizacjami pozarządowymi powierza się urzędnikom jako jedno z zadań określonych w zakresach czynności. Urzędnicy są raczej nastawieni na reagowanie na inicjatywy ze strony tych organizacji. Ponieważ są obciążeni innymi zadaniami w urzędzie, nie koncentrują się na zachętach do współdziałania, nie występują z inicjatywą rozpoczęcia wspólnych przedsięwzięć. A ponieważ współpraca ta ma ograniczony charakter, nie ma potrzeby wydzielania odrębnego stanowiska pracy. Powstaje w ten sposób błędne koło.

Niemniej można zauważyć, że w zarządzaniu samorządowym współpraca z organizacjami pozarządowymi ma coraz większe znaczenie.

Rozdział 5
Doskonalenie funkcjonowania organizacji publicznych współpracujących z organizacjami pozarządowymi

5.1. Możliwości i bariery wzmacniania orientacji na współdziałanie organizacji publicznych i obywatelskich

Z badań i obserwacji funkcjonowania menedżerów publicznych oraz urzędników-specjalistów można wyciągnąć interesujące wnioski. Badani (por. tab. 5.1) wybierali 5 najważniejszych ograniczeń i szeregowali je od najważniejszego (1) do najmniej ważnego (5). Odpowiedzi dotyczące rangi czwartej i piątej są rozproszone i nie wskazały na żadne zależności.

Tabela 5.1. Główne ograniczenia i bariery sprawnego działania pracowników urzędu w opinii badanych (N = 130)

Odpowiedź	Ranga 1		Ranga 2		Ranga 3	
	Liczba	%	Liczba	%	liczba	%
1. brak poczucia odpowiedzialności urzędników za wyniki końcowe ustalone w planach i programach	36	31,4	17	14,8	11	9,6
2. nieprecyzyjne planowanie zasobów	6	5,2	7	6,1	5	4,3
3. zbyt ogólne formułowanie celów	14	12,2	16	13,9	3	2,6
4. tracenie z oczu misji urzędu	12	10,4	12	10,4	5	4,3
5. nierealistyczne oczekiwania ze strony naczelnego kierownictwa	4	3,5	6	5,2	6	5,2
6. niedostateczna świadomość realizacji jednego celu przez urzędników pracujących nad różnymi częściami planów i programów	5	4,3	6	5,2	23	20,0

7. nieangażowanie urzędników do prac planistycznych	7	6,1	9	7,8	4	3,5
8. brak właściwego umocowania kierowników komórek organizacyjnych i zespołów w strukturze organizacji	2	1,7	7	6,1	4	3,5
9. zakłócenia w kolegialnym zarządzaniu	3	2,6	6	5,2	6	5,2
10. pilnowanie partykularnych interesów komórek organizacyjnych	4	3,5	8	7,0	12	10,5
11. przyjęcie zbyt wielu procedur	8	7,0	8	7,0	12	10,5
12. w przypadku powoływania zespołów: niejasność podwójnego podporządkowania członków zespołu	2	1,7	5	4,3	10	8,7
13. zatrudnianie osób ze względów innych niż merytoryczne	6	5,2	4	3,5	9	7,8
14. brak doświadczenia urzędników jako wewnętrznych klientów	6	5,2	4	3,5	5	4,3
Ogółem	115	100,0	115	100,0	115	100,0

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań w projekcie własnym, 2010.

Według badanych do głównych ograniczeń i barier należy brak poczucia odpowiedzialności urzędników za wyniki końcowe ustalone w planach i programach. Na 130 ankietowanych odpowiedzi udzieliło 115 osób – pozostali nie mieli zdania na ten temat. Ograniczeniu temu najczęściej nadawano rangę pierwszą – 64, drugą – 17 i trzecią – 11. Oznacza to, że nastawienie na rezultaty jest obce badanym urzędnikom, że w niedostatecznym stopniu rozumieją oni swój wkład w świadczenie usług publicznych. Może to także sygnalizować niedostatki w planowaniu i zarządzaniu strategicznym.

Następnymi najczęściej podkreślanymi barierami i ograniczeniami okazały się zbyt ogólne formułowanie celów oraz nieuświadamianie związku podejmowanych działań z misją urzędu. Jak wiadomo, pewne rozmycie celów organizacyjnych jest cechą specyficzną wszystkich organizacji publicznych. Część z nich utożsamia swoje cele, w tym misję, z zapisami ustawowymi, inne podejmują próby jednoczesnego usatysfakcjonowania licznych grup interesariuszy często różniących się między sobą. Skutkiem obu tych podejść są nieprecyzyjnie formułowane cele, które przestają być dro-

gowskazem dla wszystkich uczestników procesów świadczenia usług publicznych.

Przyjęcie zbyt wielu procedur to w opinii badanych kolejna przeszkoda w sprawnym działaniu pracowników urzędu. Podobnie jak brak poczucia odpowiedzialności oraz ogólnego formułowania, wynika ono z typowych bolączek jednostek administracji publicznej. W tym wypadku jest to znaczący poziom biurokratyzacji.

Poziom biurokracji ma swoje źródło przede wszystkim w konieczności przestrzegania przepisów prawa oraz – paradoksalnie – w potrzebie przejrzystości działania. W praktyce jednak poziom biurokracji jest nadmierny, gdyż urzędnicy nie są przygotowani do innego niż biurokratyczny sposób prowadzenia spraw publicznych. Wprowadzone niedawno zmiany w elektronicznym obiegu dokumentów czy elementy e-administracji, a także sposoby komunikowania się z obywatelami i innymi klientami urzędów nie zmieniły jeszcze zachowań organizacyjnych. Barierę tę na jednym z trzech pierwszych miejsc wskazało łącznie 28 osób.

Nieco mniej, bo 24 respondentów, zaznaczyło, iż przeszkodą w sprawnym działaniu może być pilnowanie partykularnych interesów komórek organizacyjnych. Jest to zagrożenie występujące w każdego rodzaju organizacji. Przezwyciężenie tego typu niesprawności wymaga wysokiego poziomu uniwersalnych kompetencji menedżerów publicznych.

Zatem dopasowywanie się menedżerów publicznych oraz urzędników – samodzielnych specjalistów do potrzeb współczesnego zarządzania publicznego odzwierciedlone jest w specyfice menedżerów publicznych oraz urzędników-specjalistów; w publicznym zarządzaniu strategicznym; a przede wszystkim we współdziałaniu organizacyjnym.

Znaczące pozytywne tego typu zmiany oznaczają wyższą niż dotychczas jakość zasobów ludzkich w organizacjach publicznych.

Szansą na wzmacnianie orientacji na współdziałanie z organizacjami pozarządowymi jest wdrażanie innowacyjności w zarządzaniu publicznym.

Szeroka definicja innowacji obejmuje wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego: wyrobu lub usługi, czyli produktu lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem [*Podręcznik*, 2008, 48–58].

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że zmiany innowacyjne w sferze organizacji i zarządzania cechuje:

- różny stopień nasycenia nowością, adekwatność do nowych teorii i koncepcji,
- skokowa zmiana warunków działania,
- przełom technologiczny,
- zdolność do tworzenia rezultatów odpowiadających redefiniowanej (lub modyfikowanej) misji.

Najczęściej przyjmuje się, że minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest to, aby produkt, proces, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowe lub znacząco udoskonalone z perspektywy organizacji wdrażającej. Zalicza się tu wyroby i usługi oraz procesy i metody zarówno opracowane po raz pierwszy, jak i przyswojone od innych organizacji.

Innowacja może polegać na wdrożeniu jednej znaczącej zmiany albo na serii mniejszych zmian, które razem stanowią zmianę znaczącą. Właściwość ta czasami prowadzi do mylnego poglądu dotyczącego ciągłości innowacji. Jak już podkreślono, jedną z cech dystynktywnych innowacji jest zmiana skokowa, co jednoznacznie przeczy ciągłości. Można ją dostrzegać w innym kontekście, a mianowicie w perspektywie orientacji na innowacje, czyli można mówić o innowacyjnych zachowaniach organizacji w dłuższym czasie.

Innowacja organizacyjna w porównaniu do innych zmian organizacyjnych powszechnie jest określana [Oslo, 2005, s. 51–52] jako wdrożenie po raz pierwszy nowej metody organizacyjnej w przyjętym przez organizację sposobie prowadzenia interesów, w organizacji miejsca pracy, w relacjach zewnętrznych, która jest rezultatem strategicznych decyzji kierownictwa organizacji.

Sięgając po pojęcia z zakresu nauk organizacji i zarządzania, innowacje organizacyjne można zdefiniować jako zastępowanie stosowanych w organizacji metod rozwiązywania problemów zarządzania nowymi, dotychczas niewykorzystywanymi metodami organizacyjnymi w obrębie (1) zasad zarządzania organizacją, (2) systemu pracy oraz (3) zarządzania zewnętrznymi relacjami organizacji.

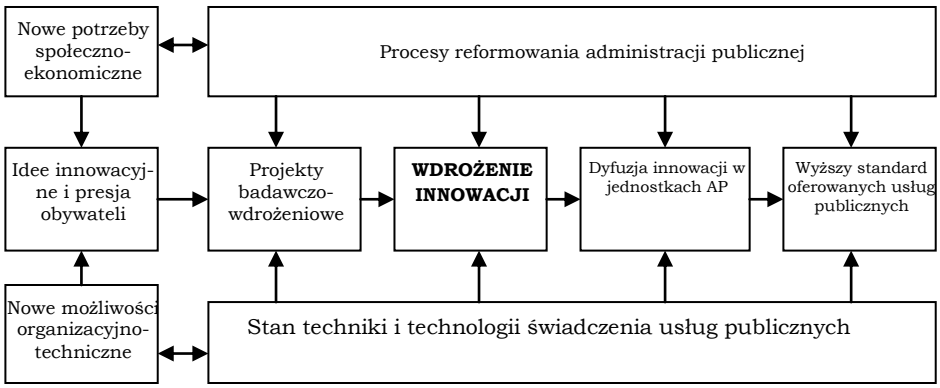
Innowacje w zasadach zarządzania obejmują wdrażanie nowego porządku i nowych procedur zarządzania pracą, np. wprowadzenie zasad organizacyjnego uczenia się i dzielenia się wiedzą w organi-

zacji, ustalenie nowych procedur związanych z rozwojem pracowników, wdrożenie nowych koncepcji zarządzania, w szczególności zarządzania opartego na wynikach, zarządzania projektami, benchmarkingu, zarządzania jakością oraz zarządzania zasobami ludzkimi (zzl).

Innowacje w systemie pracy to ustalenie nowego podziału pracy, nowych form pracy, np. telepraca, uelastycznienie czasu pracy, a także wdrożenie nowych metod delegowania uprawnień i odpowiedzialności, jak np. wprowadzenie partycypacyjnego zarządzania, wzmocnienie i usamodzielnienie pracowników, wprowadzenie nowych form pracy zespołowej.

Innowacje w zarządzaniu zewnętrznymi relacjami organizacji obejmują wdrożenie nowych metod kształtowania relacji organizacyjnych z otoczeniem, np. znaczącą zmianę więzi między dostawcami i nabywcami w rezultacie tworzenia sieci międzyorganizacyjnych i uczestnictwo w niej całej organizacji lub wyodrębnionych zespołów, wprowadzenie programów lojalnościowych, rozbudowę powiązań relacyjnych.

Z przeprowadzonych analiz wynika, iż istota innowacji organizacyjnych polega na wdrożeniu zmian w organizacji charakteryzujących się znaczącym nowatorstwem w zakresie zasad zarządzania oraz kształtowania relacji wewnątrz organizacji i z jej otoczeniem. Nieodłączną cechą innowacji organizacyjnej jest jej wdrożenie (rys. 5.1). Następuje ono wówczas, gdy nowe metody organizacyjne są faktycznie wykorzystywane w organizacji.



Rys. 5.1. Złożony model procesu innowacyjnego w administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Procesy innowacyjne zachodzące w administracji publicznej mają podobną, choć specyficzną, logikę jak w przypadku produktów rynkowych [Rothwell, 1992, s. 73–75].

Innowacje organizacyjne w sektorze publicznym dotyczą przede wszystkim nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść, nowych procesów świadczenia usług publicznych.

Innowacje te mogą obejmować nowe elementy, nowe konfiguracje istniejących już elementów, odejście od tradycyjnych sposobów działania, a także zmianę radykalną.

Samo podkreślanie potrzeby innowacyjności w kontekście modernizacji administracji znane jest od dość dawna. Najpierw innowacyjność rozpatrywano m.in. w kontekście teorii i koncepcji zmian organizacyjnych oraz polityki interwencji, a także warunków tworzenia innowacyjnych organizacji publicznych, w tym publicznej przedsiębiorczości. Podkreślano znaczenie procesów decyzyjnych budżetowania, zarządzania opartego na wynikach oraz roli innowacyjności w procesach reformowania i współrządzenia.

Pojawiały się też pojedyncze opracowania, w których w sektorze publicznym analizowano innowacje technologiczne oraz organizacyjne.

Wieloletnie badania i doświadczenia praktyki umożliwiły szerokie rozumienie innowacji w zarządzaniu administracją publiczną [Alberti, Bertucci, 2006, s. 3–6].

Innowacje w zarządzaniu publicznym definiuje się jako twórcze idee wprowadzane do praktyki zarządzania nakierowane na rozwiązanie uporczywych problemów w realizacji interesu publicznego, np. zwiększanie dostępności usług publicznych. Zdecydowaną ich część stanowią innowacje organizacyjne.

Innowacje organizacyjne w administracji publicznej to dowolne metody organizacyjne oznaczające skokową pozytywną zmianę w świadczeniu usług dla obywateli.

Obejmują one zarówno wnętrze organizacji, np. urzędu miasta, jak i relacje z otoczeniem pod warunkiem, że jest to pierwsze zastosowanie danej metody przez daną organizację.

Wśród innowacji w prowadzeniu spraw publicznych czyli w zasadach zarządzania w urzędzie, można przykładowo wyodrębnić:

- przyjęcie perspektywy klienta i przekształcanie procesów w urzędzie w trakcie wprowadzania systemów zarządzania jakością;

- zmianę podejścia do zasobów organizacji poprzez koncentrowanie się na wiedzy pracowników – chodzi o utworzenie nowych baz najlepszych praktyk, sformułowanych wniosków oraz innej skodyfikowanej wiedzy i zapewnienie możliwie łatwego do niej dostępu;
- odejście od prowadzenia spraw publicznych opartego na procedurach i wprowadzenie po raz pierwszy programów szkoleniowych w celu stworzenia efektywnych zespołów, które integrują pracowników różnych działów i obszarów zadań, np. zespołów zadaniowych;
- nadanie nowego znaczenia procesom kontrolowania poprzez wprowadzenie po raz pierwszy zintegrowanego systemu monitoringu działalności oraz wzmocnienie samokontroli.

Natomiast jako przykładowe innowacje w systemie pracy, czyli innowacje obejmujące zachowania organizacyjne ludzi w administracji publicznej, w tym samorządowej, można wskazać:

- wprowadzenie po raz pierwszy decentralizacji zadań służbowych dla urzędników, np. przekazanie znacząco większej kontroli i odpowiedzialności wydziałowi promocji i rozwoju;
- powołanie po raz pierwszy formalnych lub nieformalnych zespołów roboczych dzielenia się wiedzą;
- wprowadzenie po raz pierwszy systemu anonimowego zgłaszania błędów lub zagrożeń w celu zidentyfikowania ich przyczyn i zmniejszenia częstotliwości ich występowania.

Z kolei innowacje organizacyjne w relacjach z otoczeniem przykładowo mogą obejmować:

- stworzenie nowych możliwości komunikowania się;
- zastosowanie po raz pierwszy outsourcingu;
- rozpoczęcie po raz pierwszy na konkretnych zasadach współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można sformułować wniosek, iż niezbędne jest identyfikowanie współczesnych barier i ograniczeń w pracy urzędów i rozpatrywanie ich w kontekście współczesnych wyzwań stojących przed organizacjami publicznymi. Dzięki temu można określić główne możliwości współdziałania organizacji publicznych z obywatelskimi, będące w dużej mierze przezwyciężaniem istniejących niedostatków. Możliwości te tkwią w dopasowywaniu wnętrza organizacji do nawiązywania relacji z otoczeniem, co w rezultacie zwiększa zdolność urzędów samo-

rządowych do świadczenia usług publicznych wysokiej jakości dopasowanych do zbiorowych potrzeb współczesnego społeczeństwa.

5.2. Kierunki zmian wewnątrzorganizacyjnych w aspekcie współdziałania

W teorii organizacji publicznych [Denhardt, 2010; Seddon, 2008; Kożuch, 2004] wyraźnie podkreśla się, że w organizacjach tych dominującym typem relacji społecznych jest współpraca.

Obecnie w Polsce za najbardziej rozwojową można uznać współpracę pomiędzy urzędami administracji samorządowej i organizacjami pozarządowymi. Wymaga to dostosowania się urzędów do współczesnych wyzwań poprzez uwzględnienie w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego orientacji na współdziałanie międzyorganizacyjne.

Na proces ten składają się przekształcenia w urzędach oraz kształtowanie nowoczesnych relacji z interesariuszami, w tym z organizacjami obywatelskimi.

Z założenia zmiany te polegają przede wszystkim na:

- dopasowaniu kompetencji menedżerów publicznych do współczesnych wyzwań,
- zmianach w strukturze organizacyjnej,
- zmianach w systemie zarządzania zasobami ludzkimi,
- kształtowaniu kultury współpracy wewnątrz organizacji oraz w relacjach zewnętrznych.

Zmiany pożądanych kompetencji menedżerów sektora usług publicznych związane są z transformacją od epoki przemysłowej do epoki wiedzy. Obejmuje ona następujące elementy [Mazurkiewicz, 2011]:

- „Od władzy jako kontroli czegoś do władzy wynikającej ze współposiadanej wiedzy,
- Od systemu nakazowego «góra-dół» do wspólnego przywództwa,
- Od uczenia się jednostek do uczenia się organizacyjnego,
- Od wiedzy w posiadaniu elit do wiedzy własności społecznej,
- Od decyzji podejmowanych przez administratorów do kolektywnych decyzji,
- Od koncentracji na stabilności i kontroli do starań o równowagę między kontynuacją a zmianą,

- Od lęku przed porażką do innowacji i podejmowania ryzyka,
- Od pracy w separacji do współzależnych sieci,
- Od bliskich celów do ciągłego doskonalenia".

Kompetencje menedżerów publicznych w świetle prowadzonych rozważań to kompozycja wiedzy wykorzystywanej w pracy kierowniczej, doświadczenia, zdolności i predyspozycji do osiągania celów organizacji nastawionych na realizację interesu publicznego, umiejętności profesjonalnych działań, etycznych wartości kulturowych, a także wrażliwości społecznej.

Na główne kompetencje menedżerów publicznych [Kożuch, 2010, s. 349–351; Lane, Wolf, 1990, s. 61; Virtanen, 1996, s. 56] – oprócz wiedzy i umiejętności z zakresu zarządzania ogólnego – składają się:

- wykorzystywana w pracy kierowniczej wiedza o najważniejszych obszarach zarządzania publicznego, o specyfice sektora publicznego i usług publicznych;
- doświadczenie, zdolności i predyspozycje do osiągania celów organizacji sektora publicznego;
- umiejętność podejmowania profesjonalnych działań etycznych;
- wartości kulturowe i organizacyjne;
- wrażliwość społeczna.

W świetle dotychczasowych ustaleń teorii organizacji publicznych do głównych najbardziej pożądanych kompetencji menedżerów publicznych zalicza się:

- samoświadomość cech i kompetencji wyróżniających menedżerów publicznych;
- umiejętność wyznaczania celów strategicznych w warunkach znacznego zróżnicowania interesariuszy oraz realizacji tych celów zgodnie z interesem publicznym;
- biegłość w tworzeniu warunków do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego;
- umiejętność koordynacji polityk publicznych, programów i projektów realizowanych z różnymi partnerami, również spoza sektora publicznego;
- umiejętność uczestnictwa w życiu społecznym, rozumienie wzajemnych relacji pomiędzy zarządzaniem publicznym i przywództwem w służbie publicznej, czyli zdolność do współrządzenia;

– motywacja do podejmowania działań na rzecz innych.

Kompetentny menedżer publiczny jest w stanie przezwyciężać ograniczenia i bariery sprawnego działania pracowników urzędu.

Profesjonalizm w wypadku menedżera publicznego oznacza zdolność do określania celów i środków zapewniających sformułowanie programów publicznych, które zapewniają realizację polityki uchwalonej przez organy ustawodawcze. Stąd tak ważna jest specjalistyczna wiedza i umiejętności w zakresie współdziałania, w tym dotyczące polityki, władzy i konfliktów.

W kontekście zmian w kompetencjach menedżerów publicznych można wyodrębnić dominujące ich typy, uwzględniające pełnione role społeczne, kwalifikacje i umiejętności, preferowany typ kariery, typ motywacji, klucz do sukcesu oraz ideologię (tab. 5.2). Typologia taka została opracowana dla potrzeb biznesu. Ukazuje ona zmienność w czasie oczekiwanych charakterystyk menedżerów [Koźmiński, 2004, s. 83–86].

Tabela 5.2. Ewolucja dominujących typów menedżerów

Lp.	Dominujący typ Charakterystyka	Wczoraj	Dziś	Jutro
1.	Rola społeczna	technokrata	gracz	artysta
2.	Kwalifikacje	administratywistyczne	menedżerskie	systemowe
3.	Umiejętności	techniczne	analityczne	twórcze
4.	Typ kariery	„człowiek organizacji”	profesjonalista	przywódca społeczny
5.	Dominująca motywacja	awans stanowiskowy	pieniądze	sukces
6.	Klucz do sukcesu	stabilność, równowaga	szybkość	kreatywność, zarządzanie wiedzą
7.	Ideologia	konserwatywna	neoliberalna	odpowiedzialności społecznej

Źródło: adaptowane z: [Koźmiński, 2004, s. 83].

Zaadaptowanie tej typologii do warunków zarządzania publicznego (tab. 5.1) pozwala dostrzec ewolucję pożądanych kompetencji menedżerów publicznych. Przedziały czasowe wczoraj, dziś i jutro należy jednak odnosić do wszystkich współczesnych sytuacji. Ponieważ praktyka zarządzania w organizacjach publicznych jest bardzo zróżnicowana, nie można oczekiwać sztywnego przypisywania poszczególnych typów menedżerów do konkretnych organizacji bez zwracania uwagi na sytuacje, w których te organizacje

się znajdują. Innymi słowy, poziom zarządzania organizacjami w poszczególnych organizacjach różni się na tyle, iż oznacza to jednoczesne występowanie dominujących typów organizacji publicznych.

Z wyodrębnieniem typów menedżerów łączy się charakterystyka trzech typów menedżerów-przywódców (tab. 5.3): rzemieślnika, technokraty i artysty. Sytuuje ona kompetencje oddziaływania na zespoły ludzkie, powstającego z kompozycji następujących elementów: formalnie potwierdzonej wiedzy, typu kariery, roli organizacyjnej, najważniejszych umiejętności, cech osobowych z uwzględnieniem zalet i słabości oraz typu zachowań organizacyjnych.

Tabela 5.3. Charakterystyka typów menedżerów – przywódców organizacji publicznych

Lp.	Typ menedżera Charakterystyka	Rzemieślnik	Technokrata	Artysta
1.	Wykształcenie	administratywistyczne oraz menedżerskie	menedżerskie i ekonomiczne	wielodyscyplinarne z silnym akcentem humanistycznym
2.	Typ kariery	profesjonalista	wolny zawód	człowiek misji
3.	Rola organizacyjna	analityk	stróż wskaźników	twórca wizji i kultury, strażnik misji
4.	Najważniejsze umiejętności	łączenie analizy i syntezy, panowanie nad danymi	inżynieria finansowa	odczytywanie słabych sygnałów
5.	Najważniejsze zalety	rzetelność	precyzja, konsekwencja	odwaga, intuicja, otwartość, kreatywność, wrażliwość społeczna
6.	Najważniejsze słabości	drobiazgowość, małostkowość	żądza władzy, absolutyzacja	brak realizmu
7.	Typ zachowań organizacyjnych	Sformalizowany, metodyczny	formalizowany, metodyczny	luźny, zmienny, zindywidualizowany, zorientowany na ludzi

Źródło: adaptowane z: [Koźmiński, 2004, s. 83].

Typ rzemieślnika można łatwo powiązać z modelami zarządzania organizacjami publicznymi: tzw. starym zarządzaniem publicznym opartym na tradycji postweberowskiej. Typ technokraty obecny jest w koncepcji i praktyce Nowego Zarządzania Publiczne-

go, natomiast typ artysty wyraźnie odpowiada koncepcji publicznego współrządzenia. Pierwszy model charakteryzuje neutralność i profesjonalizm oraz odpowiedzialność przed liderami politycznymi pochodzącymi z wyboru, a także tworzenie struktur, zapewniających funkcjonowanie organizacji publicznych w możliwie efektywny sposób. Analizując cechy tego modelu, należy podkreślić rozdział polityki i administracji. Zatem problemy administracji nie są problemami politycznymi, chociaż polityka ustanawia zadania dla administracji. Rozróżnienie to w literaturze określone zostało jako polityko-administracyjna dychotomia.

W modelu Nowego Zarządzania Publicznego wyjściowe założenia wywodzą się z teorii ekonomii instytucjonalnej oraz wyboru publicznego. Dominuje w tym modelu ekonomiczny model racjonalności i zachowań organizacyjnych. Interes publiczny artykułowany jest przez obywateli z pomocą menedżerów publicznych. Obejmuje on podzielane wartości oraz zagregowany interes członków społeczeństwa. Działania organizacji publicznych są adresowane do odbiorców dóbr i usług publicznych. Ceniony jest duch przedsiębiorczości, który wkracza do organizacji publicznych, a także przekonanie o potrzebie „zmniejszania" państwa, czyli tzw. *downsizing*. Zarządzanie sprawami publicznymi ma formę sterowania wyzwalającego możliwości tkwiące w mechanizmie rynkowym. Cele osiągane są głównie przez tworzenie mechanizmów i struktur wychodzących nawet poza granice sektora publicznego. Istnieje wyraźnie definiowana odpowiedzialność zewnętrzna przed odbiorcami dóbr i usług lub przed obywatelami, a ocenie podlegają konkretne rezultaty. Organizacje mają stosunkowo dużą swobodę w osiąganiu przedsiębiorczych celów.

Natomiast model współrządzenia publicznego to jeszcze bardziej zaawansowana reakcja na preferowanie metod ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami publicznymi przy jednoczesnym zbyt małym uwzględnianiu kontekstu politycznego. Model ten koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, a także na relacjach zewnętrznych, które traktowane są jako główne. Akcent położony jest na tworzenie sieci powiązań publicznych i zarządzaniu nimi. W skład sieci wchodzą władze centralne, władze regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz grupy interesów, a także organizacje społeczne i biznesowe. Interes publiczny jest kreowany w procesie

współrządzenia jako wartości publiczne podzielane przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów.

Wszystkie te modele występują współcześnie obok siebie.

Ze współpracą urzędów z organizacjami pozarządowymi ściśle powiązany jest model współrządzenia. Wykorzystanie go w praktyce wymaga istotnych zmian w kompetencjach menedżerów publicznych, w zarządzaniu ludźmi w organizacji, a przede wszystkim we współdziałaniu organizacyjnym. Innymi słowy chodzi o takie zmiany w kompetencjach, których rezultatem jest właściwe zarządzanie urzędem i jego relacjami zewnętrznymi.

W rozwoju nauk o zarządzaniu zauważalne jest wyraźne odchodzenie od czystego ekonomizmu i nadawanie coraz większej rangi ludziom w organizacji jako istotom społecznym, a także jako istotom ludzkim, czyli przywiązywanie w coraz większym stopniu uwagi do humanizmu organizacyjnego. Proces ten ma charakter skokowy, przebiega w różnym tempie. Na rozwój humanizmu organizacyjnego zasadniczy wpływ ma rozumienie ludzkiej natury uczestników procesów organizacyjnych. W naukach humanistycznych podkreśla się [Adams, 2005, s. 34–35], że ludzie są wolnymi istotami podejmującymi zorganizowane działania. Są złożonymi całościami, więc liczą się nie tylko ich pojedyncze właściwości, jak fizyczność, zachowania, zdolność poznawcza, instynkty, relacje międzyludzkie i ich kultura, czy też suma tych właściwości.

Menedżer publiczny rozumie, że ludzie są jednostkami wyraźnie osadzonymi w czasie, przestrzeni oraz w relacjach z innymi osobami i instytucjami, z jednej strony określonymi przez swoją biologiczność, a z drugiej – przez uwarunkowania kulturowe. Są doświadczeni przez los. Ludzie posiadają wolną wolę, gdyż źródła ich aktywności tkwią w nich samych. Cechuje ich samokrytycyzm i zdolność wyboru. Sami odpowiadają za swoje wybory. Ludzie określają swoje cele i nadają im sens poprzez różne formy społecznego zaangażowania. Nawiązują rozliczne relacje i pozostają w różnych związkach z innymi ludźmi. Jedną z najważniejszych właściwości istot ludzkich jest zdolność tworzenia i coraz lepszego rozumienia oraz doświadczania samych siebie, innych osób, a także swojego świata. Duchowy rozwój człowieka obejmuje tworzenie coraz głębszych i bardziej złożonych relacji z samym sobą i z innymi ludźmi. Ludzie są zdolni do pozaracjonalnego poznawania

świata. Funkcjonują oni na innych zasadach niż zwierzęta i materia nieożywiona. Te fundamentalne założenia są ważnym składnikiem kultury organizacji publicznych.

Współczesne kierownictwo urzędów i tego typu organizacji służy przede wszystkim interesowi publicznemu, który jest rozumiany jako rezultat dialogu społecznego, skoncentrowanego wokół podzielanych wartości. Adresatami podejmowanych działań są obywatele, a rola państwa polega na służeniu, pomaganiu poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych oraz na kreowaniu wartości publicznych. Odpowiedzialność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, uwzględniająca prawo, wartości narodowe, normy polityczne, standardy zawodowe, interesy obywateli.

Menedżer współtworzy wizję i misję organizacji, modyfikuje je, a czasem redefiniuje, np. w procesie odchodzenia od administrowania na rzecz wdrażania zasad zarządzania publicznego. Zawsze jednak działania te muszą być podejmowane w sposób satysfakcjonujący obywateli.

Wśród cech osobowych menedżera publicznego na poczesnym miejscu znajdują się odwaga, intuicja, otwartość, kreatywność [Henry, 2008] i innowacyjność oraz wrażliwość społeczna. Cechy te warunkują nawiązywanie właściwych relacji z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi, np. pozwalają tworzyć kreatywność grupową [Lipka, 2011, s. 133–141], tak ważną w organizacjach z dominującymi relacjami współpracy. Adaptując model kreatywności grupowej do potrzeb organizacji publicznych, należy podkreślić, iż obejmuje on takie umiejętności, jak wiedza z dziedziny zarządzania publicznego i powiązane z nią umiejętności techniczno-organizacyjne oraz specjalne umiejętności, do których zalicza się talent i doświadczenie zawodowe i życiowe. Umiejętności zależą z jednej strony od samych użytkowników oraz ich doświadczenia, a z drugiej od menedżera, pełniącego tu rolę moderatora i od jego doświadczenia. Ważnym elementem modelu kreatywności grupowej są procesy kreatywności obejmujące odpowiedni sposób poznawania otaczającej rzeczywistości, ukrytą i jawną wiedzę o rozwiązywaniu problemów, prowadzenie spraw publicznych w warunkach niedostatecznej służących generowaniu nowych idei, a także sprzyjający styl pracy, np. eliminowanie zbyt wielu procedur. Na procesy te mają wpływ: kompozycja grupy, jej wielkość

i okres funkcjonowania, płeć członków grupy oraz wiedza menedżera. Trzecim głównym elementem modelu jest motywacja zadaniowa, na którą składa się stosunek do realizowanego zadania oraz postrzeganie prospołecznej motywacji w podejmowaniu konkretnego działania. Motywacja zadaniowa zależy głównie od samoistnej motywacji, wynikającej z zadania, od umiejętności kontroli motywatorów odnoszących się do środowiska pracy oraz od klimatu kreatywności. Rozumienie współzależności opisywanych w tym modelu jest warunkiem rozwoju kreatywności w organizacji publicznej.

Z kreatywnością powiązana jest innowacyjność przejawiająca się w zachowaniach organizacyjnych. Ważne są zwłaszcza dwa wymiary zachowania innowacyjnego nawiązujące do etapów procesu twórczego, tj. rozpoznawanie problemów i inicjowanie aktywności oraz generowanie pomysłów i ich wdrażanie [Wojtczuk-Turek, 2011, s. 238–247]. Do najważniejszych czynników zachowań innowacyjnych o charakterze organizacyjnym w biznesie należą:

- wspierająca postawa przełożonego i współpracowników przy realizacji pomysłów,
- przyjazna atmosfera w pracy,
- nagroda finansowa,
- możliwość realizacji zadań ciekawych, różnorodnych, stanowiących wyzwanie,
- dobre relacje z przełożonymi i poczucie, że ma się ich zaufanie,
- możliwość doskonalenia kompetencji zawodowych,
- możliwość awansu.

Czynnikami mającymi ważny wpływ na innowacyjność pracowników są:

- samodzielność i niezależność w realizacji zadań,
- nagroda niematerialna,
- świadomość celu i wytyczonych kierunków działania,
- swobodna komunikacja oraz łatwy i szybki dostęp do informacji,
- możliwość zgłaszania i realizowania własnych pomysłów,
- łatwy dostęp do zasobów.

Za mniej ważne czynniki uznaje się:

- możliwość konsultowania swoich pomysłów z przełożonym;
- działania zgodne z cenionymi przez członka organizacji normami i wartościami;
- bezpieczeństwo warunków pracy i stałość zatrudnienia;
- brak nadmiernej kontroli ze strony kierownictwa;
- pracę w gronie ekspertów;
- możliwość podejmowania ryzyka;
- wyposażenie stanowiska pracy w nowoczesny sprzęt;
- uczestnictwo pracy zespołowej i otrzymywanie szansy jej koordynowania;
- chęć uniknięcia kary.

Badania nad najważniejszymi czynnikami zachowań innowacyjnych o charakterze organizacyjnym w organizacjach publicznych nie były prowadzone. Biorąc pod uwagę ich specyfikę, należy przypuszczać, że hierarchia czynników byłaby odmienna. Przykładowo inna byłaby pozycja nagród niematerialnych, jako że organizacje publiczne mają na ogół bardzo ograniczone środki na takie cele. Ponadto bezpieczeństwo warunków pracy i stałość zatrudnienia jest postrzegane przez pracowników organizacji publicznych jako ważne.

Przedstawione znaczenie czynników zachowań innowacyjnych o charakterze organizacyjnym ma w dużym stopniu uniwersalne znaczenie, głównie z uwagi na uwzględnienie elementów mieszczących się w zarządzaniu ogólnym. Dlatego – z pewnymi ograniczeniami – można ją odnosić do organizacji publicznych, w tym urzędów samorządowych.

W świetle dotychczas przeprowadzonych rozważań charakterystyka menedżera publicznego analizowana pod kątem współdziałania przedstawia się następująco. Posiada on wielodyscyplinarną wiedzę z silnym akcentem humanistycznym, jest człowiekiem misji i jej strażnikiem, twórcą wizji, współkształtującym kulturę organizacyjną. Cechuje go odwaga, intuicja, otwartość, kreatywność i innowacyjność, wrażliwość społeczna oraz określony rodzaj swobody i elastyczności działania, zindywidualizowanie, a przede wszystkim zorientowanie na ludzi i na współdziałanie.

Istotnym wewnątrzorganizacyjnym warunkiem sprawnego współdziałania organizacji publicznych z pozarządowymi są zmiany struktur organizacyjnych, jak ich uelastycznianie; tworzenie

i przekształcanie komórek organizacyjnych oraz wykorzystywanie zjawiska sieciowości.

Zagadnienie uelastyczniania struktur powiązane jest z występowaniem grup w organizacjach. Najczęściej są to grupy funkcjonalne, zadaniowe oraz nieformalne lub grupy interesu [Kożuch, 2011, s. 181–186; Szaban, 2007, s. 167–181]. Grupy funkcjonalne, inaczej nakazowe, to grupy tworzone przez organizację do realizacji pewnej liczby bieżących celów organizacji w nieokreślonym przedziale czasowym. Do grup funkcjonalnych ludzie wchodzą w momencie przystąpienia do organizacji. Kiedy znajdą się w organizacji, zostają przypisani do określonych stanowisk i ról i w ten sposób stają się członkami grup funkcjonalnych.

Formalna struktura organizacji składa się z wielu zachodzących na siebie grup nakazowych. Składają się one z kierowników i ich podwładnych, przy czym kierownicy należą również do grup nakazowych, obejmujących współkierowników oraz ich przełożonego na następnym szczeblu zarządzania. Można zatem stwierdzić, że kierownicy są ogniwami łączącymi różne formalne grupy robocze.

Grupy zadaniowe tworzone są przez organizację do realizacji stosunkowo wąskiego zakresu zadań, określonych czynności. Harmonogram pracy tych grup jest ściśle ustalony, a poszczególni członkowie są wąskimi specjalistami. Grupa może wykazywać inicjatywę jedynie w zakresie metod i sposobów wykonania zadania. Do tego rodzaju grup należy większość komitetów i zespołów zadaniowych. Okres funkcjonowania danej grupy może być z góry określony (np. czas przygotowania zleceń) lub domyślny (grupa rozwiązuje się po opracowaniu nowego produktu). Ludzie należący do już istniejących grup funkcjonalnych wchodzą w skład różnych komitetów, zespołów zadaniowych i innych zespołów, a więc stają się członkami grup zadaniowych.

Zespoły zadaniowe, nazywane czasami zespołami projektowymi, powoływane są do rozwiązania określonego problemu lub zadania i funkcjonują do czasu zakończenia zadania. Jest to wyróżniony zbiór ludzi, występujący jako samodzielna jednostka. Opisują go szczególne procesy współdziałania – kooperacji i rywalizacji – ujawniające dynamikę zespołu. Charakterystyczne dla zespołów zadaniowych są własne, niezależne od poszczególnych osób, intersubiektywne zjawiska typu normy, zachowania i standardy zbiorowe. Specyficzne struktury i procesy wyróżniające dany zespół

nie tylko silnie wpływają na zachowania jego członków, stymulując ich do działania, blokując lub zmuszając do zachowań konformistycznych, ale wpływają także na rezultaty zespołu jako całości przy realizacji jego celów i zadań. Najczęściej zajmują się złożonymi problemami lub zadaniami dotyczącymi kilku działów organizacji. W skład tych zespołów wchodzą przedstawiciele (decydenci) z poszczególnych działów oraz potrzebni do rozwiązania problemu eksperci.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery podstawowe rodzaje zespołów zadaniowych [Chróścicki, 2001, s. 138–145]: zespoły decyzyjne, powoływane doraźnie w celu podjęcia decyzji, często utożsamiane są ze stałymi komitetami; zespoły doradcze, organizowane w celu przygotowania decyzji, opinii, ekspertyz, są one zespołami sztabowymi; zespoły koordynacyjne, doraźnie tworzone na potrzeby kierownika właściwego szczebla dla koordynacji realizacji decyzji; zespoły wykonawcze, powoływane w celu wykonania decyzji, rozwiązania problemu, zaprojektowania wyrobu, organizacji itp., często nazywane brygadami racjonalizatorskimi lub zespołami roboczymi.

Stałe komitety – to stałe części struktury organizacji tworzone w celu zajmowania się powtarzającymi się problemami i decyzjami oraz systematycznej wymiany informacji na potrzeby koordynacji. W przeciwieństwie do zespołów zadaniowych charakteryzują się niezmiennym składem. Najważniejszymi zaletami komitetów i grup zadaniowych są: lepsza jakość podejmowanych decyzji kierowniczych, większe prawdopodobieństwo ich wdrożenia, lepsza koordynacja działalności wszystkich elementów organizacji, szkolenie kierowników niższych szczebli, podział odpowiedzialności między członków. Natomiast do ich wad zalicza się: przedwczesne uzgodnienia stanowisk i decyzji, możliwość dominacji jednostki, brak odpowiedzialności, wysokie koszty posiedzeń (czas i pieniądze).

Zatem grupy funkcjonalne i zadaniowe to grupy formalne, czyli zespoły ludzi wyodrębnione celowo w sposób administracyjny w celu realizacji określonych funkcji lub zadań organizacyjnych, powiązane więziami formalnymi, podporządkowane formalnemu kierownikowi posiadającemu legalne uprawnienia nadane mu przez organizację. Funkcjonują w obrębie struktury formalnej. Istnienie tych grup przewidziane jest w dokumentach organizacyjnych. Kierownicy ustalają ich skład i zlecają realizację określo-

nych zadań, zgodnych z celami organizacji. Zatem zespoły pracowników to przykład grup formalnych, tworzonych celowo. Mają swoich formalnych kierowników, ponoszących odpowiedzialność za ich funkcjonowanie. Istotnym elementem tych grup jest więź oficjalna o wyraźnie bezosobowym charakterze. Formalny system zachowań członków grupy jest zbiorem przepisów określających procedurę i sposób postępowania.

Tworzenie skutecznych zespołów jest jednym z zadań menedżera publicznego. Praktyka wskazuje jednoznacznie, że wprowadzenie zespołów, praca zespołowa - to coś więcej niż suma pracy jej uczestników. Zespoły są ważną częścią składową organizacji. Można je rozpatrywać jako elementy wyodrębnione, ale pośredniczące między organizacją a jednostką. Każda grupa ma kierownika, często nazywanego liderem, który może – jako członek grupy – pełnić rolę tylko kierowniczą bądź występować również w roli wykonawcy. Członek grupy może jednocześnie działać w kilku zespołach.

Grupy nieformalne albo wewnętrzne grupy interesu tworzone dobrowolnie i spontanicznie to grupy społeczne, oparte na więziach nieformalnych. Istnienia tego typu więzi i grup nie przewidują i nie regulują dokumenty organizacyjne. Powstają one w wyniku ukierunkowanych chęci, życzeń, uczuć sympatii, ale także dla realizacji konkretnych celów, nie pokrywających się z celami organizacji, a często nawet przeciwstawnych. Takie nieformalne grupy mogą przerodzić się w grupy wpływowe, inaczej grupy nacisku. Tworzone są one przez członków organizacji dla celów, które nie muszą mieć związku z celami tej organizacji, a okres ich funkcjonowania jest nieokreślony. Pojawiają się niezależnie od tego, czy kierownicy pragną lub zachęcają do ich powstania. Grupy nieformalne powstają tam, gdzie ludzie spotykają się i współdziałają ze sobą. Rozwijają się one w ramach formalnej struktury organizacyjnej na bazie więzi nieoficjalnych, spontanicznych i dobrowolnych, choć zawsze zgodnych z jakimiś normami społecznymi. W organizacjach pojawiają się one pod wieloma postaciami: jako nieprzewidziane przepisami organizacyjnymi kontakty między pracownikami oraz jako mniej lub bardziej stałe grupy nieformalne. Członkowie grupy nieformalnej podporządkowują niektóre swoje indywidualne potrzeby potrzebom grupy, w zamian za co grupa popiera ich i chroni. Grupy nieformalne mogą sprzyjać inte-

resom organizacji lub też przeciwstawiać się jej celom. Skład tych grup kształtuje się pod wpływem wielu czynników, niejednokrotnie bardzo złożonych. Wśród nich można wymienić: przyciąganie interpersonalne – jest ono większe, gdy ludzie mają podobne postawy, osobowości czy warunki materialne; działania grupowe – skłonność do przystąpienia rośnie, gdy daną osobę pociąga sama działalność grupy lub jej cele; zaspokajanie potrzeb; korzyści instrumentalne – gdy przynależność do grupy zapewnia inne korzyści, np. możliwość nawiązania ważnych i pożytecznych zawodowo kontaktów.

W każdej grupie występuje przywódca. Jest nim zazwyczaj osoba łącząca największą liczbę czynników prestiżu związanych z pracą, np. stanowisko, wysokość płacy, czas pracy, ruchliwość, symbole pozycji, starszeństwo, jak i z pozycją poza pracą, np. cechy osobiste, umiejętności, wiek, płeć, pochodzenie, wykształcenie. W kontekście komunikacji grupowej i organizacyjnej przywództwo można zdefiniować jako proces kierowania i wpływania na związaną z zadaniami działalność grupy. Formalnym przywódcą grupy jest osoba wyznaczona lub powołana do kierowania nią. Natomiast w grupach nieformalnych przywódcy wyłaniają się stopniowo, w miarę wzajemnego oddziaływania członków grupy. Wynika z tego, że przywódca stoi na czele grupy ludzi, którzy są skłonni podporządkować się jego wskazaniom, ma zatem władzę kierowania niektórymi działaniami członków grupy i wpływania na ich zachowanie się.

Zespoły zadaniowe [Szaban, 2007, 167–181; Łucewicz, 1999, s. 168; Robbins, 1998, s. 194–212] w ostatnich latach budzą rosnące zainteresowanie badaczy i praktyków zarządzania. W świetle dotychczasowych rozważań można dokonać jednoznacznego rozróżnienia grup roboczych i zespołów roboczych jako szczególnego rodzaju grup zadaniowych.

Grupa robocza to zbiór jednostek, współdziałających głównie w celu wymiany informacji jako podstawy podejmowania decyzji i dążących do wzajemnego udzielania pomocy w realizacji zadań, wynikających z zakresu czynności każdego z członków. Grupy te nie zajmują się kolektywną pracą, nie podejmują wspólnego wysiłku, a wyniki ich działań stanowią sumę indywidualnych wkładów pracy ich członków. Natomiast cechą wyróżniającą zespołu jest wspólne realizowanie określonego zadania poprzez koordynację

prac jego członków. Dzięki temu uzyskiwany jest efekt synergii, czyli rezultat działań jest większy niż suma ich indywidualnych wkładów pracy. Uzyskiwanie efektu synergetycznego w zespołach zadaniowych zwiększa efektywność organizacji i to bez dodatkowych nakładów. Do wysokiego stopnia zaufania znawcy przedmiotu przywiązują szczególną wagę, formułując zalecenia, w jaki sposób przywódca zespołu ma wpłynąć na wzrost poziomu zaufania. Pożądane skutki przynosi:

- wykazywanie, że działania zespołu mają na celu nie tylko korzyści wspólne, ale również sukces poszczególnych jego członków, w tym przywódcy zespołu;
- gra zespołowa, wspieranie członków zespołu słowem i czynem, obrona ich przed atakami z zewnątrz, okazywanie lojalności w stosunku do całej grupy oraz poszczególnych jej członków;
- otwartość, informowanie ludzi, wyjaśnianie swoich decyzji, szczere przedstawianie problemów;
- sprawiedliwość, liczenie się z opiniami członków zespołu;
- okazywanie uczuć;
- wykazywanie się konsekwencją w przestrzeganiu podstawowych wartości, leżących u podstaw podejmowanych decyzji,
- niezawodność;
- wykazywanie się kompetencjami zawodowymi, umiejętnościami komunikacyjnymi oraz innymi umiejętnościami społecznymi.

Wiedza o prawidłowościach tworzenia i funkcjonowania zespołów w kontekście uelastyczniania struktur organizacyjnych w administracji publicznej jest wykorzystywana w niewielkim stopniu. Nie została także wystarczająco rozpoznana specyfika tych zespołów. W obecnych warunkach częściej tworzone są grupy zadaniowe wewnątrz urzędów, a w szczególności w przypadku współdziałania między organizacjami publicznymi i pozarządowymi. Poza tym uczestnictwo w zespołach, np. projektowych, jest dla urzędników dodatkowym nieodpłatnym świadczeniem na rzecz pracodawcy, co okazuje się niesprzyjającym warunkiem nawiązywania współpracy i wspólnego występowania o środki i realizowania projektów.

Mimo tych ograniczeń uelastycznianie struktur organizacyjnych drogą zespołów zadaniowych obecnie jest możliwe, a w przyszłości

w warunkach presji na zmniejszanie zatrudnienia w organizacjach publicznych okaże się niezbędne.

Innym przykładem zmian w strukturach organizacyjnych jest tworzenie i funkcjonowanie sieci organizacyjnych [Kożuch, 2011, s. 245–249; Wiatrak, 2003, s. 7–18].

Najważniejszą cechą sieci – która często w szczegółowych rozważaniach schodzi na plan dalszy – jest współdziałanie, a przede wszystkim współpraca.

W analizie podstaw struktur sieciowych [Strategor, 1997, s. 380] podkreśla się, że pojęcie sieci w takim samym stopniu odnosi się do nowoczesnej formy organizacji, jak i do nowego stylu zarządzania oraz formy ukształtowania stosunków między organizacjami. „Sieć jest zakwestionowaniem hierarchii jako uprzywilejowanego sposobu regulowania zdarzeń, specjalizacji zadań jako podstawy podziału zadań oraz pojęć centralizacja – decentralizacja jako podstawy projektowania organizacji. (...) Jest oparta na pierwszoplanowej roli stosunków nawiązywanych między częściami składowymi organizacji (...), elastyczności ról powierzanych uczestnikom należącym jednocześnie do wielu części oraz uprzywilejowywaniu dynamiki organizacyjnej w stosunku do form strukturalnych" [Strategor, 1997, s. 392].

Pojęcie organizacji sieciowej stosowane jest w węższym i szerszym znaczeniu. Mianem tym obdarzany jest zbiór samodzielnych jednostek zajmujących się określoną dziedziną działalności społeczno-gospodarczej i powiązanych ze sobą więziami kooperacyjnymi lub zbiór rozproszonych jednostek należących do jednej grupy organizacji. Taką przykładową grupą są jednostki organizacyjne administracji samorządowej.

Adaptując najważniejsze przesłanki przyłączenia się do sieci biznesowych [Perechuda, 2005, s. 56] do warunków funkcjonowania jednostek organizacyjnych administracji publicznej, można wymienić następujące czynniki decydujące o przystąpieniu do sieci:

- globalizacja,
- atomizacja życia gospodarczego, społecznego, politycznego i kulturalnego,
- łatwiejszy dostęp do informacji i szybsza dyfuzja wiedzy jawnej,
- możność i konieczność dzielenia się wiedzą w sieci,

- wzrost siły oddziaływania i większa niezawodność funkcjonowania,
- pełniejsza realizacja zasad sprawiedliwości społecznej.

Istotę funkcjonowania organizacji w sieci dobrze oddaje trzyelementowa definicja sieci. „Sieć jest to zbiór środków (infrastruktura) i zasad (infostruktura) umożliwiających podmiotom, które mają do nich dostęp, podejmowanie realizacji wspólnych projektów, o ile środki te są odpowiednie do ich potrzeb i nadają się do wspólnego wykorzystywania (infokultura) przez sieć. [Brilman, 2002, s. 432] Spośród trzech przedstawionych zbiorów najważniejsza wydaje się współpraca mająca strategiczny charakter, w którą włączają się wszyscy użytkownicy sieci.

Bardziej szczegółowo organizacje sieciowe można opisać jako [Komańda, 2005, s. 188; Krupski, Łobos, 2004, s. 382; Pietruszka-Ortyl 2007, s. 59]:

- układy strategicznego współdziałania, w ramach którego realizowany jest pewien zamysł strategiczny;
- oparte na potencjale strategicznym partnerów rozszerzanie możliwości wyboru strategicznego;
- pośrednie formy o cechach rynku i hierarchii organizacyjnych;
- niezwykłe zróżnicowanie form organizacyjnych;
- zasadzanie się na dążeniu do osiągnięcia wysokiego poziomu zaufania;
- oparcie się na informacyjnych i informatycznych systemach funkcjonalnych;
- powiązanie uczestników złożonymi relacjami;
- zdolność do samodzielnego kreowania własnej, oryginalnej wiedzy jako podstawa sukcesu.

Z przeglądu zawartego w tabeli 5.4 wynika różnorodność ujęć sieci. Ich charakterystyka obejmuje jednostki, grupy lub organizacje jako punkty, inaczej węzły, wierzchołki sieci, a także natężenie połączeń, czyli więzi, relacje i powiązania pomiędzy tymi punktami [Koźmiński, Latusek-Jurczak, 2011, s. 128–130].

Koncepcja „sieć kontra grupa" kładzie podwaliny pod myślenie sieciowe: rozumienie życia społecznego umożliwia przyglądanie się strukturom grup i analizowanie położenia jednostek w tych grupach.

Ujęcie pod nazwą socjogramy stanowi podstawowy przykład konfiguracji socjometrycznej, przy czym szczególną uwagę zwraca się na komunikowanie się jednostek w grupie i na relacje władzy oraz współpracy organizacyjnej.

W koncepcji opozycji więzi słabych do więzi silnych dostrzega się, iż małe i bardziej zwarte sieci o silnych więziach mogą być mniej użyteczne dla ich członków niż w przypadku występowania dużej liczby połączeń na zewnątrz głównej sieci, czyli sieci o słabych więziach. Te drugie na ogół tworzą więcej nowych możliwości dla swoich członków.

Ujęcie trzecie skoncentrowane jest na społecznych sieciach tworzących klastry czasami łączone za pośrednictwem "ludzi-mostów", którzy są w stanie oddziaływać na niepołączone społeczne sieci.

Rozumienie sieci jako małego świata związane jest z koncepcją „sześciu uścisków dłoni", opisują sytuację, w której za pomocą niewielu połączeń (pośredników) można dotrzeć do innych, nawet odległych osób.

Koncepcja obszarów wpływów w „sieci trzeciej" odnosi się do sytuacji, gdy występują wspólne zarządy (zwane uniami personalnymi) organizacji zależnych od dwóch organizacji-założycieli. Taki typ sieci spotykany jest często w procesach przejęć firm.

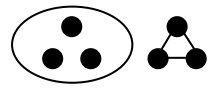
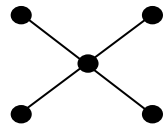
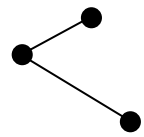
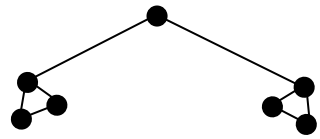
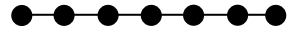
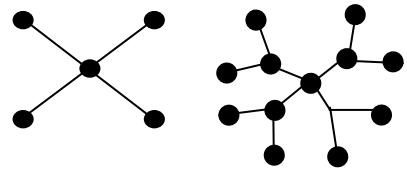
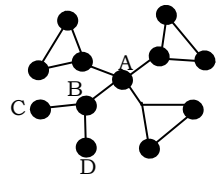
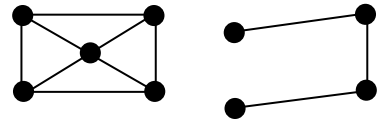
Ujęcie centralności podkreśla znaczenie – oprócz bezpośrednich połączeń między punktami – połączeń drugiego rzędu, czyli partnerów bezpośrednich.

„Centralność a władza" to podejście wskazujące, iż nie zawsze centralne położenie w sieci jest skorelowane z władzą. Największa władza umiejscowiona jest w tych punktach, które są jedynym możliwym połączeniem dla innych punktów.

Koncepcja zwartości koncentruje się na charakterystyce całej sieci pod kątem intensywności jej połączeń – im jest ich więcej, tym jest bardzie zwarta. Większa zwartość sprzyja powstawaniu sieci zamkniętych.

W teorii sieci znana jest także ekwiwalencja strukturalna, gdy dwóch aktorów zajmuje podobną pozycję, a jednocześnie więzi w obu tych sieciach są porównywalne. Taka sytuacja występuje w przypadku współdziałania urzędów w ramach związków międzygminnych. Natomiast, gdy urzędy współpracują z organizacjami pozarządowymi ekwiwalencja strukturalna nie występuje.

Tabela 5.4. Różnorodność koncepcji sieci

Ujęcie	Autor koncepcji	Ilustracja
Sieć kontra grupa	Simmel (1992)	
Socjogramy	Moreno (1934)	
Więzi słabe kontra więzi silne	Granovetter (1973)	
Tertius gaudens („trzeci korzysta")	Burt (1992)	
„Mały świat"	Milgram (1967)	
Obszary wpływów, poprzez połączenie w sieci trzeciej	Mizruchi (1996)	
Centralność	Freeman (1979)	
Centralność a władza	Cook (1977)	
Zwartość	Barnes (1979)	

Źródło: adaptowane z: [Koźmiński, Latusek-Jurczak, 2011, s. 129–130].

W obecnych warunkach w przypadku sieci współpracy organizacji publicznych i pozarządowych za najbardziej przydatne należy uznać następujące koncepcje: sieć kontra grupa, socjogramy oraz opozycja więzi słabych do więzi silnych.

W przypadku zaawansowania współpracy w ramach sieci można mówić o sieci międzyorganizacyjnej jako hybrydowej formie organizacji.

Jej cechy to:

- znaczący zakres informacji o partnerach współdziałania dostępny podmiotom sieci;
- koordynacja działań i dopasowanie w sferze procedur działania, technologii, struktury itd., czyli wnętrza organizacji;
- wspólne podejmowanie decyzji w sprawie zasobów w wyznaczonym obszarze współpracy;
- relacyjny charakter wymiany i współdziałanie obejmujące dłuższy horyzont czasowy [Łobos, 2005, s. 162].

W różnorodności powiązań międzyorganizacyjnych wyróżnia się typy i podtypy sieci (tab. 5.5)

Współdziałanie organizacji sieciowych oparte jest na założeniach całkowitej dobrowolności wymiany po cenach rynkowych. Zwielokrotnia ono osiąganie efektu organizacyjnego, czyli synergii.

Z perspektywy współdziałania urzędów administracji samorządowej najczęściej tworzone są sieci społeczne z podtypem niesymetrycznym. Sytuacja taka występuje, gdy dostarczanie usług publicznych bezpośrednio do gospodarstw domowych jest powierzane organizacjom pozarządowym. Znanym – chociaż już nie tak powszechnym – typem sieci są sieci biurokratyczne symetryczne, jak konsorcja oraz sieci oparte na prawach własności, jak partnerstwo publiczno-prywatne.

W urzędach administracji samorządowej, zwłaszcza stosunkowo niewielkich, rzadko powoływane są nowe komórki. Wyjątek stanowią wydziały promocji i rozwoju oraz projektów. Nie jest to przyszłościowy kierunek rozwoju urzędów samorządowych szczebla podstawowego (za wyjątkiem dużych miast).

Do najistotniejszych warunków sprawnej współpracy urzędów z organizacjami samorządowymi należą zmiany w systemie zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Należy skoncentrować się na zależnościach pomiędzy wykorzystaniem nowoczesnych in-

strumentów zarządzania publicznego a jakością tych zasobów i ich wpływem na innowacyjność zarządzania.

Tabela 5.5. Typy sieci międzyorganizacyjnych

Rodzaj układów	Podtyp sieci	Charakterystyka
Sieci społeczne oparte na wzajemnych interakcjach pracowników firm tworzących układ	Symetryczne: – sieci społeczne w parkach technologicznych, – zazębiające się zarządy. Niesymetryczne: – powierzanie do przetworzenia, – grupy producenckie	Zdobywanie *know-how* w sytuacji niepewności i nieprzewidywalności realizacji nowych, wspólnych przedsięwzięć
Sieci biurokratyczne – formalizacja dotycząca sposobu organizacji oraz warunków współpracy	Symetryczne: – związki handlowe, – konsorcja Niesymetryczne: – sieci agencyjne, – sieci licencyjne, franchisingowe	Uzgodnienia dotyczące zachowania się na rynku, kartele, świadczenie usług wspólnie dla wszystkich form, Wyższy poziom formalizacji, charakter wytwórczy, badawczy, finansowy, Istnienie centralnego aktora sieci.
Sieci oparte na prawach własności pełniącej funkcję zabezpieczenia, a nie inwestycji kapitałowej	Symetryczne: *joint venture* Niesymetryczna: *capital venture*	Działalność innowacyjna, badawczo-rozwojowa, udziały kapitałowe w nowym podmiocie nie muszą być równe Branże młode, innowacyjne, trudności z pozyskaniem kapitału i legitymacją otoczenia

Źródło: [Łobos, 2005, s. 172].

Oznacza to wymóg przyciągania do organizacji publicznych ludzi motywowanych wartościami wyższymi takimi, jak służenie innym ludziom, dbałość o bezpieczeństwo i poprawę jakości życia, budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Warunkiem uruchomienia zdolności urzędników i ich szefów do dawania z siebie wszystkiego, co najlepsze – nawet do poświęceń oraz do pójścia wszędzie tam, gdzie inni ludzie i organizacje nie chcą rozpocząć działań – jest rozumienie przez społeczeństwo oraz przez samych członków organizacji publicznych wartości sektora publicznego i jego zdolności do realizacji interesu publicznego.

Główne warunki osiągnięcia sukcesu w zarządzaniu publicznym to:

- samoświadomość cech i kompetencji wyróżniających menedżerów publicznych;
- umiejętność wyznaczania celów strategicznych w warunkach znacznego zróżnicowania interesariuszy oraz realizacji tych celów zgodnie z interesem publicznym;
- biegłość w tworzeniu warunków do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego;
- umiejętność koordynacji polityk publicznych, programów i projektów realizowanych z różnymi partnerami, również spoza sektora publicznego;
- umiejętność uczestnictwa w życiu społecznym, rozumienie wzajemnych relacji pomiędzy zarządzaniem publicznym, w tym przywództwem w służbie publicznej, czyli zdolność do współrządzenia.

Obecnie ważne jest powszechne zrozumienie, iż służba publiczna, obejmująca najważniejsze z perspektywy interesu publicznego sfery życia społeczno-gospodarczego, ma większy zakres i jest ważniejsza niż działanie indywidualne i że jest ona zaszczytem oraz cenionym zobowiązaniem podjętym wobec społeczeństwa. Służba publiczna więc potrzebuje odpowiednio ukształtowanych, wysokiej jakości zasobów ludzkich.

Tymczasem systemy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządowych szczebla podstawowego są bardzo uproszczone; w znaczącym stopniu ograniczone do administrowania personalnego. W większości przypadków nie ma warunków do planowania zatrudnienia z uwagi na występowanie tendencji do derekrutacji. W ostatnim czasie nadano wysoką rangę ocenianiu pracowników samorządowych. Nie wykorzystuje się jednak rozbudowanych jej form z uwagi na wieloletni staż pracy w urzędzie oraz ze względu na nakładanie się kręgów zawodowych z kręgami towarzyskimi, nierzadko rodzinnymi. Kolejna funkcja zzl, tj. rozwój pracowników, także jest ograniczona, ponieważ urzędy nie dysponują środkami wystarczającymi na znaczący udział w szkoleniach. Co prawda ustawa o pracownikach samorządowych [Ustawa..., 2008] wyraźnie podkreśla obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji oraz konieczność wydzielania w planach finansowych środków na ten cel. Na ogół są to szkolenia zewnętrzne, organizowane ponadlokalnie lub regionalnie, żeby ograniczyć ich koszty.

Możliwości zmian w systemach zzl organizacji publicznych daje udział w programach i projektach europejskich, w szczególności w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

Na podstawie dorobku zastanego w literaturze przedmiotu oraz własnych badań empirycznych, w szczególności nieustrukturyzowanych wywiadów w badanych urzędach można stwierdzić, że zarządzanie ludźmi w urzędach skoncentrowane jest w rękach dwóch osób: wójta oraz sekretarza. Specjaliści pełnią głównie funkcje pomocnicze, dbając przede wszystkim o zgodność z prawem. Przykładowo w badanych urzędach 3 osoby mają wykształcenie związane z zarządzaniem, a 7 osób ma wykształcenie administratywistyczne.

Wyróżniającym się warunkiem – a w kontekście prowadzonych rozważań najważniejszym – jest zdolność do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego. Zróżnicowanie poszczególnych organizacji i sektorów może stanowić podstawę budowy przewagi kooperacyjnej organizacji o odmiennych cechach konstytutywnych, ale funkcjonujących w zbliżonych dziedzinach. Stąd sprzyjające warunki do tworzenia więzi międzyorganizacyjnych jednostek pierwszego (publicznego) i trzeciego sektora. Przesłanki budowania przewagi kooperacyjnej wynikają z istniejących zbieżności oraz komplementarności podstawowych założeń i struktur współpracujących organizacji i mogą być następujące: preferowanie działań w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego, funkcjonowanie w tym samym środowisku lokalnym, istnienie systemu osobistych stosunków międzyludzkich. Trwałe relacje pomiędzy współpracującymi organizacjami prowadzą do pojawienia się więzi partnerskich.

Rozwój innowacyjności w sektorze publicznym nakierowany na lepsze i satysfakcjonujące obywateli świadczenie usług publicznych wymaga koncentracji na takich obszarach, jak: polityki publiczne i nowoczesne instrumenty ich realizacji; ludzie w administracji publicznej, w szczególności ich wpływ na innowacyjność zarządzania; systemy e-administracji i inne systemy innowacyjnego świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem tych usług, które tworzą korzystne warunki dla rozwoju wszystkich sektorów życia społeczno-gospodarczego.

Kompetencje współczesnych menedżerów publicznych struktury organizacyjne oraz kultura organizacyjna wymagają zmian sto-

sownie do potrzeb wynikających z dynamiki otoczenia organizacji, jak również dopasowania do wewnętrznego stanu tych organizacji. Dopasowanie to rodzi przy tym potrzebę wewnętrznego przekształcenia organizacji.

Identyfikacja głównych oczekiwań kierowanych pod adresem administracji publicznej, w tym samorządowej, oraz ograniczeń i barier sprawnego działania pracowników urzędu może stanowić punkt wyjściowy do dalszych poszukiwań badawczych. Pozwala także na formułowanie zaleceń dla praktyków zarządzania publicznego.

Rozdział 6
Wnioski i rekomendacje dla praktyków zarządzania samorządowego w zakresie sprawnego współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych

Na podstawie studiów literatury, obserwacji własnych oraz przeprowadzonych w 2010 r. badań empirycznych sformułowano sześć najważniejszych wniosków i rekomendacji.

WNIOSEK 1

Zarządzanie publiczne jako dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu rozwinęło się na tyle, że może stanowić teoretyczne podstawy współdziałania organizacji publicznych i obywatelskich.

Ze współpracą tą ściśle powiązany jest model współrządzenia publicznego (*public governance*).

REKOMENDACJA 1

Zarządzania sprawami publicznymi nie należy opierać jedynie na zasadach zarządzania ogólnego, lecz trzeba łączyć to zarządzanie z podstawami teoretycznymi zarządzania publicznego.

Wiedzę o istocie oraz o instrumentach zarządzania publicznego należy zdobywać głównie dzięki:

- ukończeniu studiów magisterskich lub studiów podyplomowych z zakresu zarządzania ze specjalnością zarządzanie w sektorze publicznym lub pokrewnych;
- uczestnictwu w konferencjach i seminariach typu nauka-praktyka;
- dzieleniu się wiedzą w ramach danej organizacji lub sieci organizacji;

– samokształceniu, w tym korzystaniu ze specjalistycznych zasobów w Internecie, np. publikowanych e-monografii.

WNIOSEK 2

Współcześni menedżerowie publiczni oraz pracownicy samorządowi nie są w pełni przygotowani do nastawienia się na sukces organizacyjny, w tym do kształtowania kompetencji własnych i pracowników ukierunkowanych na współpracę międzyorganizacyjną.

REKOMENDACJA 2

Ludzie w organizacjach publicznych powinni rozumieć, że ostatecznym ich celem jest satysfakcja obywateli jako interesariuszy zewnętrznych, wśród których wyróżnić można: wyborców, mieszkańców, podatników, odbiorców usług publicznych, klientów.

W tym kontekście należy postrzegać znaczenie współdziałania miedzyorganizacyjnego w procesach realizacji celów strategicznych.

W związku z tym w celu świadomego kształtowania kompetencji kadry kierowniczej oraz urzędników pod kątem sprawnego współdziałania z organizacjami obywatelskimi należy:

– znać i akceptować zasadę, zgodnie z którą współdziałanie z organizacjami daje większe możliwości świadczenia usług publicznych o odpowiednim asortymencie i wysokiej jakości;
– diagnozować zmiany w otoczeniu jednostek samorządu terytorialnego, a następnie przekształcać wnętrze własnych organizacji i dopasowywać się do warunków otoczenia;
– dostosowywać wykorzystywanie instrumentów zarządzania do istniejących wyzwań oraz stanu możliwego do osiągnięcia;
– inicjować i rozwijać pozytywne zmiany zachodzące w ludziach, starając się jednocześnie ograniczać ich opór przeciwko wprowadzanym zmianom.

WNIOSEK 3

Wiedza o prawidłowościach tworzenia i funkcjonowania zespołów w kontekście uelastyczniania struktur organizacyjnych w administracji publicznej oraz o możliwościach współdziałania w sieci jest wykorzystywana w niewielkim stopniu. Tymczasem jest to ważne z uwagi na uzyskiwanie efektu synergii w zespołach zada-

niowych i w sieciach, gdyż zwiększa sprawność organizacji i to bez konieczności ponoszenia dodatkowych nakładów.

Najważniejszymi zaletami zespołów zadaniowych jest lepsza jakość podejmowanych decyzji kierowniczych, a jednocześnie większe prawdopodobieństwo ich wdrożenia, a przede wszystkim lepsza koordynacja działania wszystkich elementów organizacji, szkolenie kierownictwa niższych szczebli, podział odpowiedzialności między członków zespołu.

REKOMENDACJA 3

Niezbędne jest wykorzystywanie w praktyce cechy wyróżniającej zespołów zadaniowych, którą jest wspólne realizowanie określonego zadania poprzez koordynację prac członków zespołu, co zapewnia osiągnięcie rezultatu działań lepszego niż suma indywidualnych wkładów pracy.

W związku z tym należy starać się zwiększyć wzajemne zaufanie pomiędzy członkami zespołu m.in. poprzez:

- wykazywanie, że działania zespołu mają na celu nie tylko korzyści wspólne, ale również sukces poszczególnych jego członków;
- bycie konsekwentnym w przestrzeganiu podstawowych wartości, leżących u podstaw podejmowanych decyzji;
- wspieranie członków zespołu słowem i konkretnymi działaniami, okazywanie lojalności w stosunku do całej grupy oraz poszczególnych jej członków;
- otwartość, wyjaśnianie swoich decyzji, szczere przedstawianie problemów;
- liczenie się z opiniami członków zespołu i okazywanie uczuć,
- wykazywanie się kompetencjami zawodowymi w dziedzinie komunikowania się oraz innymi umiejętnościami społecznymi.

Jednocześnie osoby zaangażowane we współdziałanie powinny rozumieć ograniczenia w funkcjonowaniu zespołów zadaniowych, do których należą:

- przedwczesne uzgodnienia stanowisk i decyzji, zadowalanie się pierwszym akceptowanym rozwiązaniem;
- możliwość dominacji jednostki;
- częściowe rozmycie odpowiedzialności;
- wysokie koszty posiedzeń (czas i pieniądze).

WNIOSEK 4

Znaczenie współdziałania międzyorganizacyjnego, w tym sprawnej współpracy urzędów samorządowych z organizacjami obywatelskimi jest coraz częściej dostrzegane przez teoretyków i praktyków zarządzania publicznego, często ma ono jednak charakter deklaratywny, bowiem nie prowadzi do usystematyzowanych działań ożywiających to współdziałanie. Świadczy o tym realizacja współpracy na minimalnym poziomie regulacji prawnych jednoznacznie zobowiązujących urzędy do współdziałania międzysektorowego.

REKOMENDACJA 4

Menedżerowie publiczni powinni inicjować współdziałanie poprzez nawiązywanie relacji z interesariuszami wewnętrznymi oraz sprawne komunikowanie się, czemu sprzyja posiadanie przez nich samych i ich współpracowników następujących kompetencji:

- samoświadomości cech i kompetencji wyróżniających menedżerów publicznych;
- umiejętności współdziałania z różnymi organizacjami;
- łatwości nawiązywania kontaktu z obywatelami i innymi klientami urzędu;
- stosowania zasad uczciwości oraz sprawiedliwości w planowanych i podejmowanych działaniach;
- umiejętności wyznaczania celów strategicznych w warunkach znacznego zróżnicowania interesariuszy oraz realizacji tych celów zgodnie z interesem publicznym;
- biegłości w tworzeniu warunków do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego;
- umiejętności koordynacji polityk publicznych, programów i projektów realizowanych z różnymi partnerami, również spoza sektora publicznego;
- umiejętności uczestnictwa w życiu społecznym, rozumienia wzajemnych relacji pomiędzy zarządzaniem publicznym i przywództwem w służbie publicznej, czyli zdolności do współrządzenia.

WNIOSEK 5

Współpraca pomiędzy organizacjami publicznymi i pozarządowymi na ogół jest realizowana przy możliwie niewielkim zaangażowaniu obu stron. W urzędach samorządowych podkreśla się, że

organizacje pozarządowe niezbyt chętnie nawiązują systematyczne kontakty z urzędami, nie wychodzą z inicjatywą podjęcia wspólnych działań na rzecz środowiska lokalnego. Urzędnicy również pozostają raczej pasywni. Nie dostrzegają, że to do nich należy aktywizowanie organizacji pozarządowych.

REKOMENDACJA 5

W ramach aktywizowania organizacji pozarządowych do wspólnych działań urzędnicy powinni zachęcać przedstawicieli tych organizacji do:

- uczestnictwa w zespołach doradczych;
- wspólnego startowania w konkursach krajowych i regionalnych;
- wspólnego występowania o środki europejskie, a następnie uczestnictwa w zespołach projektowych;
- opracowania programu partnerstwa lokalnego;
- upowszechniania osiągnięć współpracujących organizacji pozarządowych.

WNIOSEK 6

Menedżerowie i urzędnicy w niewielkim stopniu są przygotowani do innego niż biurokratyczny sposobu prowadzenia spraw publicznych, mimo to dostrzegają potrzebę poprawy funkcjonowania urzędów.

W kontekście zapóźnienia w usprawnianiu świadczenia usług publicznych o wysokiej jakości oraz odnoszenia korzyści ze współpracy z organizacjami pozarządowymi za sprzyjającą okoliczność uznaje się wdrażanie innowacyjnego zarządzania publicznego. Związane jest to z radykalnymi zmianami w wewnętrznych i zewnętrznych relacja organizacji publicznych.

REKOMENDACJA 6

Aby wdrożyć w praktyce innowacyjne zarządzanie publiczne, należy podjąć następujące działania:

- kierownictwo urzędów powinno przyjąć perspektywę klienta;
- pożądana jest zmiana podejścia do zasobów organizacji i koncentrowanie się na wiedzy pracowników oraz utworzeniu nowych baz najlepszych praktyk, sformułowanych wniosków oraz innej skodyfikowanej wiedzy w sposób zapewniający innym osobom możliwie łatwy dostęp do tej bazy;

- niezbędne jest odejście od prowadzenia spraw publicznych opartego tylko na procedurach i wprowadzenie nowych programów szkoleniowych w celu stworzenia skutecznych zespołów, które integrują pracowników różnych działów i obszarów zadań oraz włączają w ich pracę przedstawicieli organizacji obywatelskich;
- menedżerowie powinni zabiegać o nadanie nowego znaczenia procesom kontrolowania poprzez wprowadzenie po raz pierwszy zintegrowanego systemu monitoringu działalności oraz wzmocnienie samokontroli;
- w codziennej działalności urzędów trzeba upowszechniać pogląd, że ważne są specjalistyczna wiedza oraz umiejętności w zakresie współdziałania.

Zakończenie

W badaniach organizacji sektora publicznego na ogół dużo miejsca poświęca się zmianom w systemie administracji publicznej oraz w jego otoczeniu i na tym tle formułuje się wnioski dotyczące usprawniania administracji publicznej. O wiele rzadziej natomiast badane są organizacje podejmujące działania na rzecz dobra wspólnego oraz procesy mikrozarządzania publicznego.

W niniejszej pracy podjęto próbę wypełnienia tej luki, dedykując proces badawczy jednemu z najbardziej aktualnych problemów zarządzania publicznego, a ściślej rzecz biorąc zarządzania samorządowego, za jaki uznano sprawne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych w środowisku lokalnym.

Na podstawie studiów literaturowych z obszaru zarządzania publicznego i zarządzania zmianami organizacyjnymi, obserwacji własnych oraz analiz i syntezy zgromadzonych danych empirycznych, ilustrujących dokonane ustalenia teoretyczne, wykazano, że na zakres, formy i przedmiot współdziałania znaczący wpływ mają takie warunki wewnątrzorganizacyjne, jak kompetencje menedżerów publicznych, zmiany struktury, instrumentów zarządzania oraz zmiany, jakie zachodzą w ludziach i w konsekwencji w ich działaniach.

W monografii udowodniono, że uzasadnione jest wyodrębnienie zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu. Zwrócono uwagę, iż zajmuje się ono badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji publicznych dzięki zorganizowanemu działaniu ludzi, nakierowanemu na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego. Praktyka zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce jeszcze w niewielkim stopniu wykorzystuje dorobek tej nowej dyscypliny naukowej. Badanie miało na celu ustalenie, w jakim stopniu obecnie wykorzy-

stywane są nowoczesne instrumenty zarządzania, takie jak zarządzanie strategiczne, zarządzanie procesowe, zarządzanie projektami i inne rozpatrywane pod kątem współdziałania. Stwierdzono, że do najczęściej wykorzystywanych koncepcji należy zarządzanie strategiczne, a z nowych koncepcji największym uznaniem cieszy się zarządzanie projektami. Wyjaśniono przy tym powiązania pomiędzy zarządzaniem strategicznym a procesami współdziałania. Na ogół w praktyce zagadnienia te są traktowane oddzielnie.

Przeprowadzone badanie nad zastosowaniem nowoczesnych koncepcji zarządzania w praktyce urzędów gmin pokazało, że często deklarowana przez praktyków zarządzania samorządowego wiedza menedżerska, nie potwierdza się w codziennych działaniach zarządczych. Powoduje to, że instrumentarium zarządzania publicznego jest znacznie uboższe niż to, którym posługują się menedżerowie w biznesie.

Ponadto ustalono, że podejmowanie wraz z organizacjami trzeciego sektora działań dla dobra wspólnego stanowi słabo wykorzystywany sposób prowadzenia spraw publicznych podstawowych jednostek terytorialnych. Analiza specyficznych cech organizacji publicznych, biznesowych i pozarządowych doprowadziła do wniosku, że wszystkie organizacje mogą podejmować zorganizowane działania na rzecz dobra wspólnego z zachowaniem zasad funkcjonowania właściwych dla każdego rodzaju organizacji.

W związku z tym dokonano konceptualizacji skutecznego współdziałania międzyorganizacyjnego pod kątem jego motywów i oczekiwanych rezultatów. Badając procesy kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich, wykazano, że w miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu, coraz częściej pojawia się potrzeba współdziałania, która przekracza granice organizacji, a nawet granice sektorów. Zaobserwowano także rosnącą świadomość własnej podmiotowości wśród ludzi – uczestników licznych relacji oraz coraz lepsze rozumienie tego, jak zorganizowane działanie wpływa na organizacje i ludzi je tworzących, a także na środowisko organizacyjne i naturalne, co stanowi dobrą płaszczyznę rozwoju współpracy organizacji publicznych z ich otoczeniem.

Okazało się, że przeprowadzone badania empiryczne poświęcone specyfice menedżerów publicznych oraz ich kompetencji stanowią dobrą ilustrację ustaleń dokonanych na podstawie studiów

literaturowych. Nie są one jednak wystarczającą podstawą do formułowania uogólnień, pozwalają natomiast na pogłębione spojrzenie na analizowaną problematykę.

Usystematyzowanie różnych koncepcji menedżera publicznego i jego kompetencji oraz rezultaty przeprowadzonych badań empirycznych pozwoliły wykazać specyfikę funkcji i ról zarządzających organizacjami publicznymi. Istota pojęcia menedżera publicznego tkwi przede wszystkim w powiązanych z wartościami organizacyjnymi kompetencjach zadaniowych, zawodowych, politycznych i etycznych. Za niezbędne uznano dysponowanie wiedzą i umiejętnościami w zakresie formułowania celów wynikających z kontekstu politycznego, społecznego i ekonomicznego oraz tworzenie instrumentarium zapewniającego realizację tych celów, przede wszystkim w zakresie współdziałania w ramach organizacji, jak i między współdziałającymi organizacjami oraz grupami interesów. W pracy zidentyfikowano przyczyny, cele, formy i korzyści współpracy z organizacjami obywatelskimi oraz zweryfikowano przedstawiane w literaturze przedmiotu wzorce współdziałania. Podkreślono, że rozwinęło się ono głównie w zarządzaniu dużymi miastami, gdzie większy budżet pozwala na przeznaczanie większych środków na wspólne przedsięwzięcia. Mimo sprzyjających warunków, za jakie uznaje się lokalność i bliższe relacje interpersonalne, w mniejszych urzędach orientacja na współpracę ma w dużym stopniu charakter deklaratywny.

Zauważono, iż w praktyce badanych urzędów bezpośrednią odpowiedzialność za współpracę z organizacjami pozarządowymi powierza się urzędnikom jako jedno z zadań określonych w zakresach czynności. Urzędnicy są raczej nastawieni na reagowanie na inicjatywy ze strony tych organizacji, gdyż są obciążeni innymi zadaniami w urzędzie, toteż nie koncentrują się na zachętach do współdziałania. Mimo tych ograniczeń stwierdzono, że w zarządzaniu samorządowym współpraca z organizacjami pozarządowymi ma coraz większe znaczenie.

Zaprezentowane w książce wywody prowadzą do wniosku, że z perspektywy rozwoju współczesnych organizacji ważne jest posiadanie zarówno zdolności konkurencyjnej, jak i zdolności kooperacyjnej. Dominacja jednej z nich jest wpisana w logikę ich funkcjonowania, wyznaczoną przez motyw podejmowania zorganizowanych działań, zmienność otoczenia wywołuje jednak potrzebę

uzupełniania tej dominującej zdolności. W przypadku przedsiębiorstw ważniejsze jest tworzenie przewagi konkurencyjnej, a tworzenie przewagi kooperacyjnej tylko je uzupełnia. Odwrotnie jest w przypadku organizacji publicznych. Natomiast w organizacjach pozarządowych – zależnie od obszarów działania i form organizacyjnych – znaczenie obu rodzajów przewagi może być bardziej wyrównane.

Główną rolę w organizowaniu skutecznej współpracy przypisano menedżerom publicznym. W świetle zrealizowanych badań charakterystyka menedżera przygotowana pod kątem współdziałania przedstawia się następująco: posiada on wielodyscyplinarną wiedzę z silnym akcentem humanistycznym, jest człowiekiem misji i jej strażnikiem, twórcą wizji i współkształtującym kulturę organizacyjną. Cechuje go odwaga, intuicja, otwartość, kreatywność i innowacyjność, wrażliwość społeczną oraz określony rodzaj swobody i elastyczności działania, zindywidualizowanie, a przede wszystkim zorientowanie na ludzi i na współdziałanie.

Przeprowadzone rozważania pozwoliły na określenie najważniejszych warunków skutecznej współpracy organizacji publicznych z ich otoczeniem, a zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi. Ogólnie rzecz biorąc, urzędy samorządowe wymagają przekształceń umożliwiających pokonywanie barier i eliminowanie ograniczeń wzmacniania orientacji na współdziałanie organizacji publicznych i obywatelskich. To tworzy zapotrzebowanie na realizację następujących kierunki zmiany wewnątrzorganizacyjne przeprowadzone w aspekcie współdziałania:

- zmiana kompetencji menedżerów publicznych jako podstawa oddziaływania na współpracowników i pracowników;
- kształtowanie nowoczesnych relacji z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi, w tym z organizacjami pozarządowymi;
- zmiana struktur organizacyjnych, jak ich uelastycznianie poprzez tworzenie grup i zespołów zadaniowych; tworzenie i przekształcanie komórek organizacyjnych oraz wykorzystywanie zjawiska sieciowości;
- kształtowanie kultury współpracy oraz zwiększanie zdolności do współdziałania jako podstawy budowania przewagi kooperacyjnej.

Zrealizowany proces badawczy przyczynił się do usystematyzowania podstaw teoretycznych zarządzania publicznego oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi odnoszonymi do sprawności współdziałania międzyorganizacyjnego w środowisku lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem skuteczności. Jest on także odpowiedzią na potrzeby praktyki zarządzania w sektorach publicznym i pozarządowym.

Rekomendacje dla menedżerów organizacji publicznych działających w środowisku lokalnym adresowane są nie tylko do nich, ale także pośrednio do członków organizacji pozarządowych, którzy proponowane zalecenia mogą wykorzystać do usprawniania procesów współdziałania zależnych od tych organizacji. Założono, że wszystko to pozytywnie wpłynie na usprawnianie funkcjonowania sfery usług publicznych, a w dłuższej perspektywie na budowę społeczeństwa obywatelskiego.

Upowszechnienie osiągniętych rezultatów, w tym dobrych praktyk współdziałania polskich organizacji publicznych i pozarządowych, w formie ogólnodostępnej e-monografii pozwoli praktykom zarządzania publicznego na porównywanie własnej sytuacji z uśrednionymi wynikami, obrazującymi elementy organizacji i zarządzania sprzyjające sprawnemu współdziałaniu międzyorganizacyjnemu lub je ograniczające.

Bibliografia

1. Adams A.A., *What Does it all Mean?*, Imprint Academic, Exeter 2005.
2. Adler N.J., *International Dimensions of Organizational Behaviour*, Kent Publisher Company, Boston 1986.
3. Alberti A., Bertuci G., *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, [w:] *Innovations in Governance and Public Administration: Replication what works*, DESA UN, New York 2006.
4. Antonsen M., Jorgensen T.B., *The 'publicness' of public organizations*, Public Administration 1997, vol. 75.
5. Arveson P., *A balance scorecard for city and county services*, Balance Scorecard Institute, Washington 2003.
6. Bendell T., Boulter L., *Benchmarking*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
7. Bielski M., *Organizacje. Istota, struktury, proces,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
8. Bieniok H. i in., *Metody skutecznego zarządzania*, Wyd. Placet, Warszawa 1997.
9. Bitner M., *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, Finanse Komunalne 2003, nr 2.
10. Bogacz-Wojtanowska E., *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
11. Boyne G.A., *Public Services under New Labour: Back to Bureaucracy*?, Public Money and Management.
12. Brilman J., *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
13. Bryson J.M., *Strategic planing for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996.
14. Bryson J.M., Crosby B.C., *Leadership for the common good. Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1992.
15. Bryson J.M., Finn C.B., *Development and Use of Strategy Maps to Enhance Organizational Performance*, [w:] A. Halachmi, G. Bouckaert (red.), *The Challenge of Management in a Changing World*, Jossey-Bass, San Francisco 1995.
16. Brzozowski M., Kopczyński T., *Metody zarządzania*, UE, Poznań 2009.
17. Bugdol M., *Wymiary i problemy zarządzania organizacją opartą na zaufaniu*, WUJ, Kraków 2010.
18. Cameron K.S., Quinn R.E., *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, Jossey-Bass, *San Francisco 2006.*

19. Chróścicki Z., *Zarządzanie projektem – zespołami zadaniowymi*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
20. Cyfert Sz., Krzakiewicz K., *Nauka o organizacji*, TNOiK, Poznań 2009.
21. Cyfert Sz., Krzakiewicz K., *Teoria stakeholders. Krytyka założeń. Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku,* Prace Naukowe AE nr 940, Wrocław 2002.
22. Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J., *Zarządzanie organizacjami*, Wyd. „Dom Organizatora", Toruń 2001.
23. Czerska M., *Zmiana kulturowa w organizacji*, Difin, Warszawa 2003.
24. Czerska M., Szpitter A., *Koncepcje zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
25. Deal T.A., Kennedy A.A., *Corporate Cultures*, Reading, Mass 1982.
26. Denhardt R.D., *Theories of public organisations,* Wadsworth, Boston 2010.
27. Denhardt J.V., Denhardt R.B., *The New Public Service. Serving not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York 2003.
28. Drucker P. F., *Zarządzanie w XXI wieku*, New Media, b.m.w. 2010.
29. Drucker P.F., *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, Warszawa 1995.
30. Farnham D., Horton S., *Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?*, [w:] D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem (red.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press Ltd., London 1996.
31. Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (red.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press Ltd., London 1996.
32. Ferlie E., Lynn L.E. jr, Pollitt Ch. (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2005.
33. Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia,* ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
34. Gray B., *Cross-sectoral partners: collaborative aliances among business, government and communities*, [w:] Ch. Huxham (red.), *Creative Collaborative Advantage*, Sage Publications, London 1996.
35. Grudzewski W.M., Hejduk I., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie*, Wolters Kluwer, Kraków 2009.
36. Grudzewski W.M., Hejduk I., Sankowska A., *Zarządzanie zaufaniem we współczesnej gospodarce*, E-Mentor 2008, nr 4.
37. Handy H.B., *Understanding the organizations*, Clays Ltd. Lintron, Times, 1993.
38. Hardin R., *Zaufanie*, Sic!, Warszawa 2009.
39. Harrison R., *Understanding Your Organization's Character*, Harvard Business Review 1992, no. 3.
40. Hatch M.Jo., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002.
41. Henry J. (red.), *Creative management*, Sage Publications, London 2001.
42. Himmelman A.T., *Rationales and Contexts for Collaboration*, [w:] Ch. Huxham (red.), *Creative Collaborative Advantage*, Sage Publications, London 1996.
43. Hofstede G., *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2000.
44. Hughes O.E., *Public Management and Administration*, Palgrave Macmilan, 2003.

45. Huxham Ch., *Collaboration and collaborative advantage*, [w:] Ch. Huxham (red.), *Creative Collaborative Advantage*, Sage Publications, London 1996.
46. Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa 2002.
47. Jones T., Wicks A., *Convergent stakeholder theory*, Academy of Management Review 1998, vol. 24, Nr 2
48. Kanter R.M., *Collaborative advantage: the art of alliances*, Harvard Business Review 1994, no. 4.
49. Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników*, PWN, Warszawa 2006.
50. Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, CIM, Warszawa 2001.
51. Karpiński A., Paradysz S., *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozwojem*, CeDeWu, Warszawa 2005.
52. Kieżun W., *Polski dorobek teoretyczny zarządzania publicznego*, Współczesne Zarządzanie 2002, nr 4.
53. Kleer J., *Koncepcja modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozwojem"*, CeDeWu, Warszawa 2005.
54. Komańda M., *Struktura sieciowa a dyfuzja wiedzy*, [w:] A. Stabryła (red.), *Innowacyjność we współczesnych organizacjach*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005.
55. Koźmiński A.J., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa 2004.
56. Kożuch B., *Humanizm organizacyjny w koncepcjach zarządzania publicznego*, [w:] S. Banaszak, K. Doktor (red.), *Socjologiczne, pedagogiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2009.
57. Kożuch B. (red.), *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania*, ISP UJ, Kraków 2011.
58. Kożuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2011.
59. Kożuch B., *Kompetencje menedżerów organizacji publicznych: teoria a praktyka zarządzania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 156, Wrocław 2010.
60. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji,* Wyd. Placet, Warszawa 2004.
61. Kowalak R., *Benchmarking jako metoda zarządzania wspomagająca controlling przedsiębiorstwa*, UE, Wrocław 2009.
62. Krupski R. (red.), *Metody zarządzania przedsiębiorstwem w przestrzeni marketingowej*, AE, Wrocław 2005.
63. Krupski R., Łobos K., *Cechy organizacji sieciowych*, [w:] A. Stabryła (red.), *Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. I, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004.
64. Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, PWN, Warszawa 1999.
65. Lane L.M., Wolf J.F., *The human resource crisis in the public sector*, Quorum Books, Westport 1990.
66. Lank E., *Collaborative Advantage*, Palgrave Macmillan, New York 2007.

67. Lichtarski J., *Celowość wdrażania i stosowania współczesnych koncepcji i metod zarządzania w małych przedsiębiorstwach*, [w:] H. Jagoda, J. Lichtarski (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – celowość, skuteczność, efektywność*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.
68. Latusek-Jurczak D., *Zarządzanie międzyorganizacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
69. Lipka A., *Efektywność motywowania pracowników do kreatywności*, [w:] P. Bohdziewicz, *Efektywność gospodarowania kapitałem ludzkim*, Wtd. UŁ, Łódź 2011.
70. Łobos K., *Organizacje sieciowe*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu. Ku superelastycznej organizacji*, PWE, Warszawa 2005.
71. Łucewicz J., *Organizacyjne zachowania człowieka*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999.
72. Manganelli R.I., Klein M.M., *Reeingineering. Metoda usprawniania organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
73. Martyniak Z., *System Lean Management*,Organizacja i Kierowanie 1998, nr 1.
74. Mazurkiewicz G., *Przywództwo edukacyjne*, WUJ, Kraków 2011.
75. Mesjasz C., *Relacje międzyorganizacyjne w gospodarce rynkowej*, Przegląd Organizacji 1995, nr 9.
76. Mikołajczyk Z., *Zarządzanie procesem zmian w organizacjach*, GWSH, Katowice 2003.
77. Metcalfe L., *Public Management: from Imitation to Innovation*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance*, Sage, London 1993.
78. Mikułowski W., *Problemy sprawności zarządzania służbą publiczną w polskiej administracji*, Współczesne Zarządzanie 2006, nr 1.
79. Nalepka A, Kozina A., *Podstawy badania struktury organizacyjnej*, AE, Kraków 2007.
80. Nogalski B., *Lean Management*, [w:] M. Czerska, A. Szpitter, *Koncepcje zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
81. Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wyd. UJ, Kraków 2007.
82. Olesiński Z., *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
83. *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.
84. *Oslo Manual*, EU, Eurostat, http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf (odczyt 30.09.2011).
85. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
86. Padaki V., Vaz M., *Institutional Development in Social Interventions. Towards Inter-Organizational Effectiveness*, Sage Publications, New Delhi, Thousand Oaks, London 2003.
87. Perechuda K., *Dyfuzja wiedzy w przedsiębiorstwie sieciowym. Wizualizacja i kompozycja*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2005.
88. Pietruszka-Ortyl A., *Organizacja sieciowa*, [w:] *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2007.
89. Pismo Przewodniczącego Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z 12 lipca 2005 r. do kierowników jednostek naukowych uprawnionych do

nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk ekonomicznych.
90. *Podręcznik Oslo*, OECD, Eurostat, http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/43/46/43464/20081117_OSLO.pdf (odczyt 30.09.2011).
91. Pollitt C., *Managerialism and the Public Services*, Blackwell, Oxford 1990.
92. Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.
93. Poznańska K., *Lean Management*, Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw 1994, nr 1.
94. Przygodzka R., *Usługi publiczne a jakość życia w regionach peryferyjnych*, [w:] A. Noworól (red.), *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, t. II, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków 2010.
95. Przygodzka R., *Organization's Publicness – A Stimulant or De-Stimulant of Development*, Współczesne Zarządzanie 2009, nr 4.
96. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
97. Robbins S.P., *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
98. Rothwell E., *Developments towards the fifth generation model of innovation*, Technology Analysis and Strategic Management 1992, no. 4 (1).
99. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia* 2, PWN, Warszawa 1996.
100. Seddon J., *Systems Thinking in the Public Sector*, Triarchy press, Devon 2008.
101. Siemiński M., *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń 2008.
102. Sikorski Cz., *Zachowania ludzi w organizacji*, PWN, Warszawa 1999.
103. Stabryła A., *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, PWN, Warszawa 2006.
104. Stack J., *The Great Game of Business*, Currency Doubleday, New York, 1992.
105. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2005.
106. Stocki R., Prokopowicz P., Żmuda G., *Pełna partycypacja w zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
107. Strategor, *Zarządzanie firmą*, PWE, Warszawa 1997.
108. Strużycki M., *Stosunki partnerskie w łańcuchu dystrybucji*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Przedsiębiorstwo partnerskie*, Difin, Warszawa 2002.
109. Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*, Dom Organizatora, Toruń 2007.
110. Szaban J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011.
111. Szaban J., *Zachowania organizacyjne. Aspekt międzykulturowy*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
112. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.
113. Szwabe M. (red.), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer, Kraków 2007.
114. Tobis M., *Managing Multiple Project*, McGraw-Hill, New York 2002.
115. Teerlink R., *Harley-Davidson: od przywództwa dyrektywnego do partycypacyjnego*, Harvard Business Review Polska, czerwiec 2002.
116. Trocki M., Grucza B., Ogonek K., *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2009.

117. Trocki M., *Kształtowanie struktur działalności gospodarczej*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 4.
118. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 223, poz. 1458.
119. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.
120. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.
121. Wachowiak P., *Partnerzy samorządu terytorialnego w Dzielnicy Żoliborz Gminy Warszawa-Centrum*, [w:] M. Romanowska, M. Trocki (red.), *Przedsiębiorstwo partnerskie*, Difin, Warszawa 2002.
122. Wiatrak A.P., *Organizacje sieciowe – istota ich działania i zarządzania*, Współczesne Zarządzanie 2003, nr 3.
123. Wirick D.W., *Public-Sector Project Management*, John Wiley & Sons, New Jersey 2009.
124. Wojtczuk-Turek, *Zachowanie innowacyjne w pracy – nadania nad organizacyjnymi czynnikami zaangażowania organizacyjnego*, [w:] B. Urbaniak, *Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi*, Wyd. UŁ, Łódź 2011.
125. Woźniak Z., *Między rywalizacją a partnerstwem*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2002.
126. Zagożdżon B., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez Unię Europejską system finansowania inwestycji*, Samorząd Terytorialny 2004, nr 1–2.
127. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976.
128. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, ODDK, Gdańsk 2003.

ISBN 978-83-934584-1-7