Zarządzanie publiczne
Perspektywa teorii i praktyki

Redakcja naukowa
Aldona FRĄCZKIEWICZ-WRONKA
Marek ĆWIKLICKI

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach

Zarządzanie publiczne

Perspektywa teorii i praktyki

Redakcja naukowa

Aldona Frączkiewicz-Wronka
Marek Ćwiklicki

Katowice 2023

Praca naukowa

Komitet redakcyjny
Janina Harasim (przewodnicząca), Monika Ogrodnik (sekretarz),
Małgorzata Pańkowska, Jacek Pietrucha, Irena Pyka, Anna Skórska,
Maja Szymura-Tyc, Artur Świerczek, Tadeusz Trzaskalik, Ewa Ziemba

Recenzent
Krzysztof Leja

Redakcja i korekta językowa
Karolina Koluch

Skład tekstu
Daria Liszowska

Projekt okładki
Janusz Gumulak

Ilustracja na okładce © donscarpo – Photogenica

ISBN 978-83-7875-826-6

doi.org/10.22367/uekat.9788378758266

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2023

Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa
(CC BY 4.0), https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH
ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-33
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl
Facebook: @wydawnictwouekatowice

Spis treści

Wstęp 5

Rozdział 1. Zarządzanie publiczne: istota, definicje, rozwój modeli i uwarunkowania podejmowania decyzji (*Aldona Frączkiewicz-Wronka*) 9

Rozdział 2. Organizacja publiczna jako podmiot zarządzania publicznego – uwarunkowania prawne i unijny kontekst funkcjonowania (*Marzena Czarnecka, Aldona Frączkiewicz-Wronka*)..... 38

Rozdział 3. Tworzenie wartości publicznej jako cel zarządzania publicznego (*Marek Ćwiklicki*)..... 64

Rozdział 4. Decentralizacja jako przesłanka rozwoju teorii i praktyki zarządzania publicznego (*Wiesław Koczur*) 86

Rozdział 5. Zarządzanie finansami publicznymi w teorii i praktyce (*Konrad Raczkowski*)..... 107

Rozdział 6. Efektywność i jej pomiar w organizacjach publicznych (*Jarosław Waśniewski*) 124

Rozdział 7. Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych (*Witold Szumowski*)..... 145

Rozdział 8. Przedsiębiorczość organizacji publicznych i społecznych (*Agnieszka Pacut, Angelika Wodecka-Hyjek*)..... 161

Rozdział 9. Ryzyko i zarządzanie ryzykiem w organizacjach publicznych (*Gabriela Roszyk-Kowalska, Paweł Chudziński*)..... 191

Rozdział 10. Kultura organizacyjna i jej znaczenie dla wprowadzania zmian w organizacjach publicznych (*Krzysztof Krukowski*).... 219

Rozdział 11. Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych (*Izabela Marzec*, *Janusz Strużyna*) 247

Rozdział 12. Przywództwo w organizacjach publicznych (*Katarzyna Baran*, *Stanisław Mazur*, *Małgorzata Tyrańska*, *Michał Żabiński*)..... 272

Rozdział 13. Marketing w sektorze publicznym – od orientacji rynkowej do relacyjnej (*Wawrzyniec Rudolf*)..... 297

Rozdział 14. Rola public relations w kształtowaniu wizerunku organizacji publicznych (*Przemysław Deszczyński*)..... 323

Rozdział 15. Orkiestracja sieci publicznych (*Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek*)..... 336

Rozdział 16. Cyfryzacja w zarządzaniu publicznym (*Ewa Ziemba*, *Tomasz Papaj*)..... 358

Rozdział 17. Inteligentne technologie w zarządzaniu publicznym (*Ewa Ziemba*, *Tomasz Papaj*)..... 389

Rozdział 18. Od Industry 4.0 do Society 5.0 – wyzwania dla zarządzania publicznego (*Hanna Kelm*, *Karolina Szymaniec-Mlicka*) 416

Wstęp

John Kenneth Galbraith, w swojej niewielkiej z punktu widzenia liczby stron, ale znaczącej z punktu widzenia przesłania filozoficznego książce *Istota masowego ubóstwa*, napisał, że w czasie ewolucji działalności gospodarczej rzeczami, które mogły być produkowane i sprzedawane z zyskiem, zajęli się prywatni przedsiębiorcy. Te zaś, którymi się nie zajęli, choć były nie mniej potrzebne, pozostały przy państwie [Galbraith, 1987]. Obszary pozostawione państwu są z jednej strony kosztochłonne, a z drugiej mają najważniejsze znaczenie dla budowania przewagi konkurencyjnej gospodarki i społeczeństwa. Państwo, aby skutecznie wypełniać swoje funkcje, tworzy sektor publiczny, którego skuteczne działanie mają zapewnić efektywnie zarządzane organizacje publiczne.

Obserwowana w wielu krajach troska o racjonalne wydawanie środków publicznych jest odpowiedzią na wyzwania, jakie stanęły przed państwem jako podmiotem władzy. Obecnie sektor publiczny w wielu krajach przechodzi fundamentalne zmiany wymuszane przez otoczenie. Tendencja ta jest konsekwencją nie tylko narastających zmian w strukturze demograficznej populacji wielu krajów, demokratyzacji życia publicznego oraz rosnącej presji na większy niż dotychczas udział podmiotów sfery publicznej i społecznej w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, ale także oddziaływania kontekstu geopolitycznego, środowiskowego i zdrowotnego, w których demokratyczne państwa obecnie funkcjonują.

Mimo iż specyfika realizowanych do tej pory reform sektora publicznego różni się pomiędzy krajami, wszystkie inicjatywy mają na celu poprawę skuteczności organizacji publicznych poprzez nacisk na jakość usług, decentralizację, urynkowienie, współpracę między różnymi sektorami oraz wzmożoną odpowiedzialność za osiągane rezultaty. Stąd w licznych reformach systemowych podejmowanych w poprzednim stuleciu w Europie, Stanach Zjednoczonych, Australii i Nowej Zelandii punktem wyjścia procesu sanacji było założenie, iż jednym z nośników właściwego przeobrażania sektora publicznego jest wprowadzenie narzędzi typowych dla zarządzania w sektorze prywatnym w ten sektor oraz pełne wykorzystanie idei Nowej Gospodarki, której podstawową siłą napędową jest implementowanie technologii informacyjno-komunikacyjnej do wszelkich działań, a także docenianie uwarunkowań kulturowych jako czynnika stymulującego wzrost gospodarczy i spójność społeczną.

Rozwój gospodarczy, szerzej cywilizacyjny, wzmaga popyt na rozwój wiedzy na temat uwarunkowań funkcjonowania organizacji publicznych, stąd szeroko pojmowane zarządzanie można obecnie postrzegać jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju. Stanisław Sudoł [2012] podkreśla, iż rozpatrując zarządzanie na gruncie teorii, wskazuje się na efekt, którym jest społecznie użyteczna wiedza w postaci ustalonych prawidłowości życia gospodarczego lub społecznego i teorii, które tłumaczą określoną dziedzinę rzeczywistości i/lub – dostarczając projekty do zastosowania – pomagają tę rzeczywistość racjonalizować. Jednakże zarządzanie jest głównie działaniem praktycznym, czyli świadomymi i celowymi reakcjami ludzi, dążącym do zmiany istniejącej rzeczywistości gospodarczej lub społecznej. Może być także postrzegane jako swego rodzaju sztuka rozumiana jako umiejętność, mistrzostwo wynikające z talentu, intuicji, wiedzy i doświadczenia praktycznego oraz łączenie tych wszystkich atrybutów, które jest konieczne do dobrego funkcjonowania organizacji. Stąd i obserwowana obecnie silna dyfuzja wiedzy w obszarze teorii i praktyki zarządzania z sektora for profit do sektora non profit. Powyższe stwierdzenie potwierdza obserwowana uniwersalizacja teorii, koncepcji, modeli i metod zarządzania oraz swoisty ich transfer między organizacjami sektora biznesowego, publicznego i społecznego. Po dokonaniu odpowiedniej adaptacji istnieje bowiem realna możliwość ich zastosowania do osiągania wyznaczonych celów, zarówno w organizacjach biznesowych, jak też publicznych i społecznych. Silna konwergencja, szczególnie zaś wykorzystywanie przez sektor publiczny oraz społeczny teorii i praktyki zarządzania istniejącej dotychczas w sektorze prywatnym, jest zatem konsekwencją zmiany w pojmowaniu istoty i roli państwa jako podmiotu kreującego podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego wobec podległych sobie społeczności. Oznacza to, że państwo i jego podmioty coraz częściej sięgają do metod i narzędzi zarządzania typowych dla sektora biznesowego po to, aby je wykorzystać w procesie racjonalnego podejmowania decyzji i praktyki działania, aby te działania uczynić efektywnymi ekonomicznie i organizacyjnie oraz społecznie akceptowanymi.

Wychodząc naprzeciw pojawiającym się oczekiwaniom poznawczym, uczestnicy cyklicznie organizowanych zjazdów Katedr i Zakładów Zarządzania Publicznego, inicjatywy przygotowanej pierwotnie przez Panią Profesor Barbarę Kożuch w 2010 roku i zrealizowanej w murach Uniwersytetu Jagiellońskiego, kontynuowanej w latach następnych przez takie ośrodki, jak Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Uniwersytet Gdański w Gdańsku, postanowili przygotować wspólną monografię, w której opisano istotne z punktu widzenia aspektów rozwoju teorii i praktyki zarządzania publicznego. Do reali-

zacji tego celu zaprosiliśmy specjalistów badających problemy zarządzania publicznego z różnych uczelni. W rezultacie w pracach nad niniejszą książką uczestniczyło 25 naukowców z 11 ośrodków naukowo-badawczych w Polsce. Przygotowali oni 18 odrębnych rozdziałów eksplorujących bliską im tematykę badawczą powiązaną z obszarem zarządzania publicznego, w którym się specjalizują. Jesteśmy wdzięczni Autorom za przyjęcie zaproszenia do przygotowania tekstów, w których podzielili się swoją wiedzą, pomimo wielu zawodowych wyzwań związanych ze zmianami dotyczącymi funkcjonowania uczelni wynikającymi z pandemii COVID-19.

Zawartość rozdziałów obejmuje tematy niezbędne do zrozumienia współczesnego sektora publicznego, jego roli (rozdziały 1, 2, 3, 4), znaczenia zmian w otoczeniu wyrażających się postępującą digitalizacją (rozdziały 16, 17, 18). Wymiar operacyjny zarządzania reprezentują tematy dotyczące: zarządzania finansami (rozdział 5), pomiaru efektywności (rozdział 6), zarządzania strategicznego (rozdział 7), przedsiębiorczości publicznej i społecznej (rozdział 8), zarządzania ryzykiem (rozdział 9), kultury organizacyjnej (rozdział 10), zarządzania zasobami ludzkimi (rozdział 11), przywództwa (rozdział 12), kontaktów z otoczeniem w konsekwencji podejmowania działań w obszarze marketingu (rozdział 13) i public relations (rozdział 14) oraz współpracy i orkiestracji układów sieciowych przez podmioty publiczne (rozdział 15).

Przygotowaną przez międzyuczelniany zespół badaczy pozycją chcielibyśmy szczególnie zainteresować studentów kierunków studiów z obszarów administracji publicznej, gospodarki publicznej, zarządzania, w których tematyka zarządzania publicznego się pojawia. Mamy nadzieję, że ujęte w niej zagadnienia staną się inspiracją do pogłębiania wiedzy z zakresu funkcjonowania sektora publicznego i jego funkcjonalnych aspektów w postaci zarządzania publicznego.

Monografię adresujemy też do nauczycieli akademickich i badaczy uwarunkowań działania organizacji publicznych podejmujących w swoich zajęciach i pracach badawczych tematy związane w całości bądź części z zarządzaniem publicznym.

Mamy nadzieję, że książka spełni oczekiwania poznawcze Czytelników i będzie cenną pozycją w Państwa bibliotece, ulokowaną na półce poświęconej rozwojowi teorii i praktyki zarządzania publicznego.

Serdecznie dziękujemy Recenzentowi prof. PG dr. hab. Krzysztofowi Lei za cenne uwagi, które przyczyniły się do wzbogacenia ostatecznej postaci publikacji.

Dziękujemy także Władzom Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, a szczególnie Prorektorowi ds. Nauki i Rozwoju Kadry Akademickiej prof. dr. hab. Maciejowi Nowakowi, który w sytuacji wzrostu kosztów wydawniczych wyraził zgodę na niewielką, ale bardzo istotną partycypację finansową Uczelni w przygotowaniu niniejszej książki.

Prof. dr hab. *Aldona Frączkiewicz-Wronka*
Prof. dr hab. *Marek Ćwiklicki*
oraz zespół autorski

Bibliografia

Galbraith J.K. (2007), *Istota masowego ubóstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Sudoł S. (2012), *Nauki o zarządzaniu*, PWE, Warszawa.

Aldona Frączkiewicz-Wronka
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 1

Zarządzanie publiczne: istota, definicje, rozwój modeli i uwarunkowania podejmowania decyzji

1.1. Wstęp

Reformy administracji publicznej z końca lat 70. doprowadziły do rewolucyjnych zmian nie tylko w sposobie świadczenia usług publicznych i rozliczania wydatków rządowych, ale także w strukturach zarządzania. Podjęte reformy sektora publicznego zmierzały w kierunku urynkowienia, czyli zastosowania teorii i praktyk zarządzania w organizacjach biznesowych w administracji publicznej. Celem rozdziału jest przedstawienie przesłanek decydujących o rozwoju koncepcji zarządzania publicznego jako uwarunkowań modelowego funkcjonowania organizacji publicznych i ich znaczenia dla efektywnego dostarczania usług publicznych obywatelom. Zaakcentowano konieczność odejścia od pasywnego zarządzania w administracji publicznej ku implementacji rozwiązań proefektywnościowych lub wspierających partycypację i współpracę w zaspokajaniu potrzeb społecznych uznanych za ważne dla realizacji programów wyborczych. Podjęto również rozważania nad zagadnieniem specyfiki kontekstu zarządzania w organizacjach publicznych i jego wpływu na sprawność podejmowanych działań.

1.2. Przesłanki rozwoju zarządzania publicznego

Rozwój gospodarczy – i szerzej cywilizacyjny – wzmaga popyt na produkty nauk o zarządzaniu, co zostało silnie wyeksponowane w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej, a szczególnie w zapisach Strategii Lizbońskiej i Europa 2020 (szerzej rozdział 2). Zarządzanie na różnych poziomach i w różnych przekrojach postrzega się w nich jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju, kluczową rolę w organizacjach przypisując tym, którzy wyznaczają horyzonty dla podejmowanych działań, jak również tworzą i rozpowszechniają wizje i cele, czyli przywódcom i zarządzającym (szerzej rozdział 12). Obserwacja życia społeczno-gospodarczo-politycznego pozwala na stwierdzenie, iż efektywny rozwój współ-

czesnych państw jest determinowany sprawną współpracą między trzema obszarami: rynkiem jako podstawowym wyznacznikiem określającym relacje między podmiotami funkcjonującymi w gospodarce wolnorynkowej, emanacją w działaniu demokratycznej władzy publicznej i możliwością wyrównywania przez organizacje społecznych nierówności, które są konsekwencją dysfunkcji w tych dwóch pierwszych obszarach (szerzej rozdział 15). Pojawia się potrzeba tworzenia podstaw teoretycznych i rozwoju wiedzy na temat praktyk menedżerskich niezbędnych dla sprawnego zarządzania nowymi obszarami i realizacji interesu publicznego (szerzej rozdział 3 i rozdział 2). B. Kożuch [2005a, s. 8] wskazuje, że „(…) przedmiotem, inaczej obiektem, zarządzania publicznego jako szczegółowej dyscypliny naukowej są zorganizowane działania ludzi tylko w niektórych organizacjach, a mianowicie tych, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego. Są to 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 (np. Unia Europejska)".

Zarządzanie publiczne pojawiło się w ostatnich dekadach XX wieku jako nowa idea w działaniu administracji publicznej w konsekwencji reorientacji zasad funkcjonowania państwa oraz jego podmiotów w kierunku wprowadzenia zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w dynamicznie rozwijający się sektor publiczny i społeczny (szerzej rozdział 6). Wzrost roli tych sektorów w każdym rozwiniętym państwie rośnie. Kleer [2005] podkreśla, że współczesne demokratyczne państwo jako organizacja ma szczególną rolę do spełnienia w rozwoju społeczno-gospodarczym podległych sobie społeczeństw. Rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwowej od połowy lat 70. XX wieku systematycznie rosły, stymulując potrzebę efektywnego zarządzania powiększającym się strumieniem środków publicznych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznych (szerzej rozdział 2). Tradycyjne administrowanie w sektorze publicznym zdyskredytowano zarówno w sferze teorii, jak i praktyki, a w konsekwencji zaadaptowania form zarządzania typowych dla organizacji przemysłowych został stworzony nowy paradygmat, który zakładał odrzucenie takiego sposobu pojmowania administracji publicznej i jej roli, które dotychczas kształtowało fundamentalne zasady relacji między obywatelem a państwem lub jego podmiotami.

Rozwój zarządzania publicznego jako obszaru rozważań teoretycznych oraz praktycznych poszukiwań efektywnych modeli zarządzania praktykami menedżerskimi nierozerwalnie wiąże się ze wzrostem roli i poszerzaniem zadań administracji publicznej w procesie zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczeństwa. Współczesne pojmowanie funkcji świadczącej administracji ulega istotnej transformacji zarówno pod wpływem rozwoju cywilizacyjnego, jak też wpro-

wadzanych w wielu krajach reform sektora publicznego, których istotą jest implementowanie zasad typowych dla nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) i współrządzenia (*Governance*) w praktykę funkcjonowania organizacji publicznych. W dalszej części rozważań wskazane pojęcia będą wykorzystywane zamiennie.

1.3. Definicja i modele zarządzania publicznego

Rozwój nauk o zarządzaniu przez dziesięciolecia był silnie związany z potrzebami zgłaszanymi przez organizacje rynkowe i z tym właśnie obszarem utożsamiano domenę dyscypliny. Zmiana zarysowała się, gdy grono badaczy amerykańskich reprezentujących różne dyscypliny naukowe, ale zainteresowanych połączeniem dorobku reprezentowanych przez siebie podejść badawczych w jedną subdyscyplinę nauk o zarządzaniu zapoczątkowało nurt nazwany zarządzaniem publicznym (*public management*). Przywołując zdanie F. Thompsona Grace'a i E. Goudy'ego [Frączkiewicz-Wronka, 2008], którzy analizują stanowisko Ogermana i Garsona z 1983 roku, można zasadnie stwierdzić, że nurt zarządzania publicznego oznacza większy nacisk na efektywną realizację funkcji zarządzania niż na wartości społeczne i konflikty pomiędzy biurokracją i demokracją oraz procesy gospodarcze i ich wydajność niż na sprawiedliwość, chłonność/reaktywność czy wydatkowanie środków publicznych. Pojawia się także silna potrzeba budowania technicznego zaplecza organizacji publicznych w postaci korpusu menedżerów wyższego i średniego szczebla zamiast wykorzystywania do zarządzania w organizacjach publicznych elit politycznych oraz skłonność do uogólniania roli menedżerów lub przynamniej minimalizowania różnic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w miejsce podkreślania tych różnic. Chociaż rozwój ram teoretycznych zarządzania publicznego stale trwa, można zaryzykować stwierdzenie, że powstanie ekonomizujących sektor publicznych idei jest odrodzeniem starego etosu menedżerskiego opisanego w pracach prekursora naukowej dyscypliny zarządzania, czyli F.W. Taylora [Boston i in., 1996; Ferlie i in., 1996], połączonego z logiką nowej ekonomii instytucjonalnej, dowartościowującej wypełniane role i zdefiniowane znaczenie instytucji w systemach ekonomicznych [Staniek, 2017, s. 199-204]. W odniesieniu do polskiego kontekstu, jak pisze B. Kożuch, K. Sienkiewicz-Małyjurek i Ł. Sułkowski [2021, s. 15], „od blisko dwóch dekad organizacje tworzące sektor publiczny, podstawy teoretyczne skutecznego zarządzania w tym sektorze oraz w jednostkach go tworzących coraz częściej stają się przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk o zarządzaniu, co związane jest ze zwiększonym zapotrzebowaniem na podstawy teoretyczne skutecznego zarządzania w tym sektorze oraz w jednostkach go tworzących".

Definicyjnie zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy wyeksponowaną na teoretyczną weryfikację w dziedzinie nauk społecznych. Z uwagi na głębokie więzi ze sferą praktyczną zarządzanie publiczne można również rozumieć dynamicznie, co oznacza poszukiwanie efektywnej organizacji procesu realizacji programów/projektów publicznych, czyli działań zaspokajających istotne potrzeby społeczne. Z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu można mówić o zaistniałej innowacji społecznej, czyli o intencjonalnej zmianie wprowadzonej w obrębie systemu społecznego, mającej dla tego systemu charakter nowości, będącej rezultatem procesu decyzyjnego, zmierzającej do rozwiązania problemu zrodzonego w toku funkcjonowania tego systemu i pociągającej za sobą zmianę istniejącej struktury systemu.

Za źródło zarządzania publicznego w naukach o zarządzaniu uznaje się przede wszystkim powszechnie znaną i wykorzystywaną teorię organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi [Kettl, 2000; Pollitt i Bouckaert, 2000; Fredericson i Johnston, red., 1999; Donahue i Nye, red., 2002; Kożuch, 2004; Hausner, 2008; Kożuch, 2014; Kożuch, 2010; Kożuch, Sułkowski, red., 2015; Frączkiewicz-Wronka, red., 2009; Raczkowski, 2015; Raczyńska i Krukowski, 2020; Ćwiklicki, 2019]. S. Sudoł podkreśla, iż „(…) zarządzanie publiczne, wchodzące w skład rozszerzonego pojęcia zarządzania, jest wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podnoszenia ich sprawności i efektywności. Ta nowa dyscyplina nauk o zarządzaniu powinna uzyskiwać naukowe zasilanie przede wszystkim ze strony prawa administracyjnego, z polityki gospodarczej i społecznej oraz z politologii" [Sudoł, 2007, s. 42].

Sam termin „zarządzanie publiczne" może być rozumiany jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe). W odniesieniu do podejścia przedmiotowego należy pojmować powyższe stwierdzenie jako koncentrowanie się na naturze działalności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny, gdzie rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego wychodzi z natury problemów stawianych do rozwiązania, jakie są rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego wynikającej przede wszystkim z: (1) koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma hierarchiczną strukturę, a różne instytucje wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje, (2) przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne, (3) niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często w oparciu o reguły polityczne [Bratnicki i Frączkiewicz-Wronka, 2006].

W organizacjach decyzje są wyznacznikami działania i leżą u podstaw ich sukcesów bądź porażek. Możliwość ciągłego ulepszania usług sektora publicznego wymaga nieustannej kontroli realizacji ustalonych celów i podejmowania ewentualnych działań korygujących [Frączkiewicz-Wronka i Austen, 2007]. Konieczne jest przede wszystkim menedżerskie podejście do stosowania jasnych i przejrzystych miar rezultatów dla możliwości oceny podejmowanych decyzji w kategoriach sukcesu bądź porażki i zidentyfikowania, czy działania organizacji publicznych, w tym państwa, spełniają oczekiwania obywateli. Wskazane powyżej zasady stały się istotne dla formułowania nowego modelu funkcjonowania administracji publicznej znanego pod nazwą „nowe zarządzanie publiczne" oraz późniejszej reorientacji i rozwinięcia tego modelu w kierunku absorpcji mechanizmów partycypacji i koprodukcji w działaniach podejmowanych przez organizacje publiczne znanego jako współrządzenie.

NPM można określić jako proefektywnościowy zbiór reform i innowacji sektora publicznego [Hogue, Arends i Alexander, 2004]. Dominującą ideą reorientacji zasad funkcjonowania państwa i jego podmiotów zgodnie z NPM stało się wprowadzenie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w praktyki funkcjonowania organizacji publicznych i budowanie na nich współpracy z organizacjami działającymi w sektorach prywatnym i społecznym [Kleer, 2005]. Reformowanie sektora publicznego w nurcie NPM oznaczało zmianę dotychczasowego paradygmatu administracji publicznej i podążanie w praktyce działania od zgodnego z zasadami zrutynizowanego reżimu w kierunku innowacyjności, dynamizmu, przedsiębiorczości w praktykę działania i rozwoju elastycznych umiejętności wśród menedżerów.

Ogólnie rzecz biorąc, termin NPM jest używany do opisania kultury zarządzania w organizacjach publicznych, która podkreśla nie tylko centralną rolę obywatela lub klienta, ale także odpowiedzialność menedżerów organizacji publicznych za efektywne gospodarowanie środkami publicznymi i osiągane wyniki. Termin ten sugeruje również wybory strukturalne lub organizacyjne, które promują zdecentralizowaną kontrolę poprzez różne alternatywne mechanizmy świadczenia usług, w tym quasi-rynki, na których publiczni prywatni i społeczni usługodawcy konkurują o środki na realizację zadań. Nowa logika działania organizacji publicznych pozwoliła na uwolnienie się od sztywnego gorsetu biurokracji w świadczeniu usług publicznych, zmieniony paradygmat działania organizacji publicznych łączył w sobie bowiem zarówno zasady rynku, jak i normy sektora publicznego odwołujące się do wartości i sprawiedliwości społecznej poprzez wzajemne dopełnianie się dominującej logiki biznesowej, która w naszych czasach stanowi podstawową wartość kultury administracyjnej (wydajność, skuteczność, jakość), z tradycyjnymi wartościami administracji publicznej, takimi jak legalność, bezstronność i równość.

Poszukiwanie ram teoretycznych NPM kieruje nas ku przyjrzeniu się bliżej pryncypiom teorii wyboru publicznego, teorii agencji, teorii kosztów transakcyjnych, teorii mikroekonomicznej i nowej socjologii ekonomicznej.

Szczególne znaczenie dla rozwoju zarządzania publicznego ma teoria wyboru publicznego, która obejmuje analizą problemy podejmowania decyzji przez władze, w szczególności dotyczące tego, jakie dobra rząd kupuje, kto ponosi ich koszty i jak mają być te dobra zarządzane. Teoria ta jest odpowiedzią na dwa jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki rządzenia. Występowanie efektów zewnętrznych w gospodarce oraz natura i sposób alokacji dóbr publicznych jest najczęściej stosowanym uzasadnieniem konieczności podejmowania wyboru publicznego, czyli decyzji o tym, w jaki sposób organizacje publiczne będą funkcjonały i jakie potrzeby społeczne będą zaspokajały w strumieniu środków publicznych, dostarczając obywatelom usług publicznych [Siwińska, 2005]. Kategoria „usługi publiczne" jest szeroka i obejmuje usługi administracyjne, techniczne i społeczne. Głównym założeniem teorii wyboru publicznego jest uznanie człowieka za istotę racjonalną, działającą lub pragnącą działać autonomicznie i dążącą do zaspokojenia swoich osobistych interesów; krótko mówiąc, jest to *homo economicus*. W kategoriach działań przypisanych do administracji publicznej oznaczałoby to, że usługi muszą być ukierunkowane lub zróżnicowane (wybór), a podatnik ma prawo do żądania, aby jego pieniądze były warte swojej ceny („więcej za mniej") i rozliczane. W latach 70. XX wieku w USA, Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii zauważono, że dominująca w modelu administracji publicznej konieczność jednolitego traktowania obywateli w procesie świadczenia usług publicznych doprowadziła do coraz większego rozrostu biurokracji, a słaby system nagradzania w służbie publicznej sprzyjał nieefektywnemu działaniu, prowadząc do marnotrawstwa zasobów i wzrostu wydatków publicznych oraz do przedkładania realizacji przypisanych zadań nad poszukiwanie metod poprawiania wydajności w ich realizacji [Tolofari, 2005, s. 80]. Potrzeba reformy została więc zdiagnozowana jako poszukiwanie efektywności i sprawności w konsekwencji dowartościowania mechanizmów dyscyplinujących w postaci rynku (również tzw. konkurencji na rynku wewnętrznym) typowych dla otoczenia, w jakim działają organizacje biznesowe. Rozwiązaniem narastającego problemu niewystarczającej efektywności miało się stać zaadoptowanie praktyk zarządzania sektora biznesowego do domeny publicznej.

Teoria kosztów transakcyjnych jest próbą odpowiedzi na potrzebę „robienia więcej" przy mniejszym zaangażowaniu środków publicznych, zwłaszcza środków budżetowych. Centralnym elementem tej teorii jest przeświadczenie o tym, że alternatywne metody i związane z nimi koszty realizacji projektów lub świadczenia usług są badane pod kątem ich zalet i zwykle oceniane na podstawie wydatków [Boston i in., 1996; Ferlie i in., 1996]. Kwestia efektywności jest

tu nadal kluczowa. Łatwo więc zrozumieć, że w tym podejściu bada się nie tylko całkowity koszt projektu (czyli dostarczenie konkretnej usługi), ale także każdy jego etap – planowanie, adaptację i ocenę ukończonego zadania w każdej z opcji. Kluczowym zagadnieniem teorii kosztów transakcyjnych w relacji do NPM jest zasadność występowania w sektorze publicznym otwartej konkurencji lub realizacji projektu we własnym zakresie. Teoria kosztów transakcyjnych bada również koszty alternatywne, tj. koszty niewykorzystania danej alternatywy. E. Ferlie i in. [1996, s. 70] opisują teorię kosztów transakcyjnych jako „bogatą, wyrafinowaną i wpływową próbę połączenia pomysłowych form analizy ekonomicznej z innymi dyscyplinami, takimi jak prawo, politologia, polityki publiczne i teoria organizacji".

Teoria agencji wyjaśnia, że kierunek podejmowanych reform w rządzie „ma na celu stworzenie w ramach sektora publicznego autonomicznych lub półautonomicznych organizacji, w których funkcja wykonawcza jest oddzielona od funkcji tworzenia polityki" [Yamamoto, 2003, s. 17]. Mówiąc prościej, teoria agencji to rozdzielenie dostawcy i użytkownika usług publicznych. Zasadniczo odbiorcami usług publicznych jest rząd (który zazwyczaj również je świadczy) i społeczeństwo. Celem teorii agencji jest rozgraniczenie tych dwóch ról. Odbywa się to poprzez stworzenie stosunku umownego między dwiema stronami – zleceniodawcą i agentem (np. konkursy na realizację zadań publicznych organizowane przez podmioty sektora społecznego i prywatnego). Dający zlecenie jest stroną żądającą usługi lub towaru, a agent jest stroną świadczącą usługę lub dostarczającą towar. Dający zlecenie płaci agentowi. Oczekuje się (lub zakłada), że agent dysponuje fachową wiedzą i jest w stanie świadczyć usługi po cenie niższej niż kosztowałoby to dającego zlecenie, gdyby świadczył je osobiście. Ostatnie stwierdzenie jednoznacznie dowartościowuje mechanizm rynkowy jako decydujący o wyborze świadczącego usługę. W sektorze publicznym rząd – na dowolnym szczeblu – staje się zleceniodawcą, zawierając umowę na zakup usług publicznych od agenta. Agentem może być instytucja zewnętrzna (organizacja prywatna lub społeczna) lub półautonomiczny organ będący częścią sektora publicznego. Celem teorii agencji jest zatem zapewnienie ram intelektualnych i prawnych dla wypracowania „najbardziej satysfakcjonującego sposobu negocjowania, określania i monitorowania kontraktów, tak aby zminimalizować prawdopodobieństwo naruszeń wynikających z oportunizmu agenta" [Boston i in., 1996, s. 18].

Teorię mikroekonomiczną rozumie się jako opisującą interakcje producentów i konsumentów na rynku. W kontekście usług publicznych oznacza to dostawców i użytkowników usług publicznych oraz ich zachowanie na quasi-rynku, będącym jednym z głównych filarów koncepcji NPM. Oczywiste jest, że quasi-rynek najprawdopodobniej nie jest rynkiem doskonałym w prawdziwym

sensie ekonomicznym, a więc może na nim występować tylko okresowa konkurencja. Jednak mimo tego na usługodawców jest wywierana presja, w efekcie której muszą reagować na potrzeby użytkowników. W quasi-rynku zachowanie organizacji jest „postrzegane jako zdeterminowane raczej przez połączenie informacji dotyczących ceny i jakości produktu oraz nową strukturę bodźców niż przez połączenie wyborów strategicznych, regulacji rządowych i zawodowych, norm społecznych lub historycznych sieci interpersonalnych" [Ferlie i in., 1996, s 69]. Teoria mikroekonomiczna wspiera program neoliberalny w sektorze publicznym, koncentrując uwagę na efektywności, indywidualnych korzyściach i wynagrodzeniu określanym przez siły rynku. Pomija jednak wewnętrzne procesy zachodzące w organizacji oraz grupy społeczne, które znajdują się w gorszej sytuacji, jeśli chodzi o konkurowanie na rynku, a które to grupy mają być chronione przez regulacje rządowe i normy społeczne.

Podstawą analityczną nowej socjologii ekonomicznej jest koncepcja relacji społecznych między usługodawcami i użytkownikami, agentami i zleceniodawcami lub kupującymi i sprzedającymi. Oczywiste jest, że takie relacje społeczne, jak „zaufanie, (...) reputacja i zobowiązanie są postrzegane jako kluczowe dla zrozumienia, jak naprawdę działają rynki" [Ferlie i in., 1996, s. 69]. E. Ferlie i in. [1996, s. 69] wyjaśniają, że powszechne wyobrażenie o rynku obejmujące aktywnych sprzedawców i pasywnych nabywców na zamkniętym rynku zniekształca jego prawdziwy obraz. Twierdzą oni, że nabywcy korporacyjni (lub rząd kupujący usługi od agencji albo firmy prywatne) mogą wchodzić w złożone interakcje, zwłaszcza w czasie, z usługodawcami, tworząc relacje, w których są widoczne zaangażowanie, zaufanie, a także konflikty. W obrębie tego samego rynku takie relacje mogą się również rozwijać między nabywcami lub sprzedawcami. Rezultatem może być identyfikacja wspólnych wartości prowadząca do tego, że kilku usługodawców o ugruntowanej pozycji i użytkowników zwiąże się długotrwałymi zobowiązaniami, które prawdopodobnie wykluczą innych. Decyzje o zakupie są podejmowane w oparciu o miękkie dane (np. zaufanie) oraz twarde informacje, w wyniku czego reputacja stałaby się kluczowym niematerialnym aktywem, na którym dostawcy prowadzą wymianę handlową [Boston i in., 1996; Ferlie i in., 1996].

Syntetyzując prowadzone wywody, należy wskazać opisywane w literaturze kluczowe cechy NPM, które istotnie wpłynęły na sposób funkcjonowania organizacji publicznych jako: (1) prywatyzacja, korporatyzacja i komercjalizacja na dużą skalę, (2) procesy menedżeryzacji i urynkowienia, (3) przejście od zarządzania utrzymaniem do zarządzania zmianą, (4) cięcie kosztów i stosowanie jak najmniejszej ilości zasobów w celu osiągnięcia jak największej użyteczności, (5) przejście od kontroli nakładów do kontroli wyników i rezultatów, (6) tworzenie quasi-rynków i większa konkurencja, (7) dewolucja/decentralizacja, (8) deza-

gregacja polegająca na oddzieleniu formułowania polityki od jej realizacji oraz (9) ściślejsza specyfikacja wyników, która przejawia się w powszechnym stosowaniu kontraktów między zleceniodawcami a agentami, szczegółowo określających ich obowiązki, stosowaniu wskaźników wyników, tabel rankingowych itp.

Obecnie najbardziej zaawansowaną formą zarządzania publicznego jest model oparty na włączaniu wielu aktorów w proces planowania i realizowania usług publicznych, często nazywany współrządzeniem. Zainteresowanie ideami, które niesie współrządzenie, zostało wywołane nie tylko w konsekwencji społeczno-ekonomicznych przemian współczesnych państw, ale również w następstwie dążenia do większego zaangażowania obywateli w kształtowanie i realizację prorozwojowych strategii kompleksowego radzenia sobie z problemami, jakie niesie ze sobą cywilizacja. Rozwój koncepcji funkcjonowania nowoczesnych społeczeństw w oparciu o decentralizację i partycypację obywateli w rozwoju lokalnym oraz o wykorzystanie kapitału społecznego, preferowany ideologicznie i wspierany ekonomicznie przez fundusze strukturalne Unii Europejskiej, powoduje stopniową erozję koncepcji tradycyjnego zarządzania w administracji publicznej oraz jego ekonomizującego nurtu NPM, a także rozkwit koncepcji opartej na uaktywnianiu różnych aktorów procesu dostarczania usług publicznych, jakim jest *governance*. Frederickson [2007] stwierdza, że idea *governance*, która wywodzi się z filozofii reformowania administracji publicznej w konsekwencji dowartościowania konieczności tworzenia nowych form instytucjonalnych – takich jak współpraca międzyorganizacyjna, kooperacja, partnerstwa, partycypacja społeczna i inne – powinna być traktowana jako strategiczna odpowiedź na zmiany w otoczeniu organizacji, a głównie rosnącą współzależność otoczenia. Ważna jest także ograniczona dostępność do środków budżetowych i w konsekwencji zmian demograficznych oraz lawinowo narastające oczekiwania dotyczące zaspokojenia potrzeb zgłaszane przez społeczeństwa demokratycznych państw. Największy wpływ na rozwój teorii *governance* miały prace angielskich badaczy. Jest to zrozumiałe, tam właśnie bowiem powstawały zręby koncepcji NPM jako odpowiedzi państwa na coraz większą niesprawność sektora publicznego z jednej strony i nasilające się żądania rozszerzenia opieki państwa nad obywatelem z drugiej. W momencie, w którym praktyki działania organizacji NPM doszły do granicy, w której realizacja zadań przestała być efektywna ekonomicznie i racjonalna politycznie, a państwo jako podmiot władzy i gwarant stabilności społecznej coraz częściej poszukiwało innych form świadczenia usług publicznych, pojawiła się nowa obiecująca koncepcja oparta na szerokim zastosowaniu mechanizmów oddolnych (tj. obywatelskiej partycypacji) i włączaniu innych niż tylko podmioty publiczne organizacji w proces zaspokajania potrzeb społecznych. Poprzez umożliwienie organizacjom społecznym (inaczej obywatelskim czy trzeciego sektora) instytucjonalnej współpracy stworzono

warunki dla lepszego dopasowania możliwości realizacji zadań sektora publicznego do istniejących w otoczeniu zasobów. Przy czym dominującym motywem nie było już tylko przekazywanie w ramach kontraktowania zadań publicznych podmiotom prywatnym lub społecznym, ale pobudzanie i wspieranie energii lokalnej – wygenerowanej w ramach stymulowania procesu budowy powiązań między organizacjami z różnych sektorów – co z punktu widzenia logiki systemowej jest typowe dla rozwiniętego społeczeństwa demokratycznego.

Jednym z czołowych autorów propagujących nowe spojrzenie na domenę realizacji usług publicznych i rolę państwa był R.A.W. Rhodes. W jego pracach *governance* jest ukazane jako alternatywa, realizowana w oparciu o horyzontalne powiązania, dla niesprawnego – opartego na mechanizmach hierarchicznych – zarządzania publicznego [Rhodes, 1992, 1996, 1997]. R.A.W. Rhodes zauważa, że dotychczas dostarczane w ramach mechanizmu hierarchicznego lub mechanizmów rynkowych/quasi-rynkowych usługi stają się areną dla działania zróżnicowanych pod względem przynależności sektorowej organizacji, silnie podlegających wpływom różnych interesariuszy i twórców politycznych strategii. Dominującą logiką staje się wspólne dzielenie się odpowiedzialnością za zakres, głębokość i dostępność potrzeb społecznie uznanych za tak ważne, aby były finansowane w ramach środków publicznych. Wzrost atrakcyjności idei *governance* według R.A.W. Rhodesa jest również konsekwencją tzw. wypalania się państwa, czyli ograniczenia jego możliwości w zakresie tworzenia regulacji i przejmowania odpowiedzialności za świadczenie usług obywatelom. Państwo – w konsekwencji procesu decentralizacji – przestaje być jedynie podmiotem dostarczającym, a staje się podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie spójnej koncepcji legislacyjnej, wyznaczenie ram prawnych i ekonomicznych dla funkcjonowania systemów dostarczania usług publicznych, jak również katalizatorem inicjatyw podejmowanych na różnych poziomach władztwa. Wszystko to staje się możliwe dzięki rozwojowi decentralizacji, która doprowadziła do przekazania ze szczebli wyższego rzędu na szczeble niższego rzędu wielu uprawnień, zarówno ustawodawczych, jak i wykonawczych, co zaowocowało ożywieniem w poszukiwaniu nowych form organizacyjnych świadczenia usług. R.A.W. Rhodes podkreśla centralną rolę układów sieciowych (sieci, partnerstwa, współpraca międzyorganizacyjna etc.), w których współpracujące w ramach formalnych granic organizacje planują cele i łączą zasoby, aby optymalnie je wykorzystywać.

Dyskutowane przez R.A.W. Rhodesa idee stały się pożywką intelektualną dla rozwoju koncepcji *governance* w duchu dowartościowania znaczenia interesariuszy dla formułowania celów i osiągania rezultatów, współdziałania między organizacjami oraz ograniczania prerogatywy rządu i podmiotów centralnych. Pojęcie „interesariusze" na stałe wchodzi do słownika praktyków i staje się kategorią analizy dla naukowców badających specyfikę zarządzania w sektorze

publicznym. Jak wskazuje J. Bryson [2004], troska o interesariuszy jest najbardziej istotnym elementem w całym procesie strategicznego i operacyjnego zarządzania, ponieważ sukces w organizacji publicznej zależy od usatysfakcjonowania kluczowych interesariuszy. Przy czym usatysfakcjonowanie oznacza zaspokojenie tych potrzeb, które w indywidualnej hierarchii interesariusza są postrzegane jako cenne. Taka konstatacja oznacza, że owe interesy mogą stać (i często stoją) w sprzeczności do celów ekonomicznych organizacji publicznej. Jak twierdzi Rainey [1997, s. 38], instytucje publiczne powstają i żyją poprzez zaspokajanie interesów tych grup, które są wystarczająco wpływowe, aby utrzymać polityczną rację bytu organizacji i zabezpieczyć tym samym środki, które wraz z tym napływają. Jednak stosunkowo do niedawna, jak twierdzą Ferlie, Hartley i Martin [2003], pytanie, co organizacje sektora publicznego robią na rzecz różnych interesariuszy, pozostawało bez odpowiedzi. Analiza praktyki menedżerskiej w organizacjach publicznych wyraźnie jednak uwypukla potrzebę budowania strategii nastawionych na szczególne dowartościowanie zidentyfikowanych kluczowych interesariuszy jako istotnego elementu kreującego sukces organizacji. Wątek interesariuszy przewija się silnie w pracach Bovaird i Löffler [2002], którzy porównując *governance* do NPM, wskazywali, że w ramach tego pierwszego podejścia dochodzi do zmiany paradygmatu i odejścia od akcentowania jako determinanty efektywności dobrej jakości zarządzania w organizacjach dostarczających usługi publiczne w kierunku poszukiwania takich metod realizowania polityk publicznych, aby usatysfakcjonować zewnętrznych interesariuszy. Wśród wielu jako głównych interesariuszy organizacji publicznych wymienia się: obywateli, podmioty władzy, polityków i inne działające w szerokim otoczeniu organizacje.

Związek przyczynowo-skutkowy między efektywnością usług publicznych a tworzeniem relacji sieciowych w konsekwencji narastania poziomych związków między uczestnikami procesu, wzrostu roli i znaczenia technologii informatycznych, rosnącej specjalizacji oraz napięcia wynikającego z bipolarnej relacji między koniecznością budowania działań wspólnych a indywidualizacją był przedmiotem prac Stokera [1998]. Autor ten zaproponował rozumienie koncepcji *governance* przez pryzmat relacji powstających w grupach współpracujących organizacji (różne formy sieci), w których, podobnie jak u Rhodesa, samoorganizacja i nowoczesne techniki zarządzania oraz połączenie odgórnego podejścia z oddolnym odgrywa kluczową rolę. Ten punkt widzenia przyczynił się do rozwoju badań łączących dwie, wydawałoby się trudne do pogodzenia, perspektywy: hierarchiczną i horyzontalną w celu identyfikowania tych mechanizmów, reguł i rutyn, które wyekstrahowane z jednej i drugiej koncepcji i zastosowane w nowo podejmowanych działaniach mogą być korzystne dla lepszego dostarczania usług publicznych.

Głównym przesłaniem koncepcji *governance* jest rozszerzenie odpowiedzialności za realizację potrzeb publicznych na wiele organizacji działających w układach sieciowych, dla których celem jest podnoszenie jakości życia obywateli. Newman [2003] zauważa, że wzrost popularności koncepcji organizacji sieciowych, szczególnie w obszarze praktycznym, wynika z potrzeby rozwoju partnerstwa między sektorami: publicznym, społecznym i prywatnym, co jako tendencja do modernizacji sposobów i metod sprawowania władzy ujawniła się w całej ostrości w momencie przyjęcia Strategii Europa 2020 jako dokumentu programującego realizację usług użyteczności publicznej w krajach Unii Europejskiej. Jako fundamentalny sposób osiągania celów społecznych uznano działania nakierowane na wzmacnianie partnerstwa między podmiotami działającymi w trzech sektorach, a w konsekwencji wykorzystanie efektu synergii powstającego w układach sieciowych. Taka trajektoria rozwoju sektora usług publicznych wyraźnie przyczyniła się do zwiększenia zapotrzebowania na nową wiedzę menedżerską i stosowanie innowacyjnych technik zarządzania. Jest to logiczne, ponieważ jeśli różne podmioty zamierzają wspólnie angażować się w rozwiązywanie problemów rozwoju społeczno-gospodarczego, muszą orientować się w zasobach i możliwościach innych aktorów procesu i efektywnie je wykorzystać dla wspólnych celów. W efekcie dominująca dotychczas koncepcja zaspokajania potrzeb społecznych w ramach hierarchii instytucjonalnej i mechanizmu rynkowego/quasi-rynkowego powoli zostaje uzupełniona przez międzyorganizacyjne relacje powstające, by sprawnie dostarczać usługi publiczne. Rośnie także rola podmiotu publicznego (np. gminy, Ośrodka Pomocy Społecznej i innych) w procesie orkiestracji pojawiających się sieci (szerzej rozdział 15).

1.4. Specyfika zarządzania w organizacjach publicznych

Istotną kwestią dla wyodrębnienia obszaru rozważań podejmowanych w pozostałych rozdziałach niniejszej monografii jest określenie różnic w zarządzaniu organizacjami publicznymi, którymi w dużym uproszczeniu są i mogą być tylko te organizacje, których misją jest realizowanie interesu publicznego w odniesieniu do zarządzania organizacjami prywatnymi, których celem jest generowanie zysku wyrażonego w wartościach monetarnych [Raharjo i Eriksson, 2017].

Domeną funkcjonowania organizacji publicznych jest państwo i demokratyczne społeczeństwo, co oznacza skupienie uwagi na organizacjach działających w różnych sferach życia publicznego (np. administracja publiczna, tj. rządowa i samorządowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne, mieszkalnictwo itp.), gospodarce narodowej jako zorganizowanej całości, wyodrębnionych jej częściach i wspólnotach gospodarczych krajów,

a także państwie jako politycznej formie organizacji społeczeństwa, blokach politycznych państw oraz organizacjach non profit (stowarzyszenia, fundacje itp.). Organizacje publiczne są wyodrębnione z otoczenia, ale jednocześnie z nim powiązane. Ważne jest zatem właściwe rozumienie roli nowoczesnego sektora publicznego i faktu, że każda organizacja czerpie z otoczenia m.in. takie zasilenia, jak menedżerów o określonych specjalizacjach, którzy wprowadzając nowe wzorce postępowania, są w stanie efektywnie wykorzystać dostępne zasoby, aby osiągnąć zamierzone cele. J.W. Fesler i D.F. Kettl uznali, że „(…) najbardziej istotna różnica pomiędzy organizacją publiczną i organizacją prywatną wynika z rządów prawa. Organizacje publiczne istnieją po to, aby wykonywać prawo, i każdy element ich istnienia, ich struktura, obsada personalna, budżet i cel jest produktem władzy prawodawczej" [Fesler i Kettl, 1991, s. 9]. Imperatyw rządów prawa jako podstawy działania decyduje o doborze metod, narzędzi i instrumentów zarządzania, stąd istotnego znaczenia dla analizy praktyk zarządzania nabiera zidentyfikowanie różnic między zarządzaniem w organizacji publicznej i organizacji prywatnej. P. Ring i J. Perry [1985] uznali, że najbardziej oczywiste różnice w zarządzaniu wynikają z tego, że: (1) dyrektywy dotyczące polityki działania są mniej racjonalnie sprecyzowane, (2) podejmowanie decyzji jest bardziej transparentne, co stwarza większe ograniczenia w zarządzaniu, (3) twórcy strategii działania są narażeni na bezpośredni i długotrwały wpływ licznych grup interesariuszy, (4) zarządzający muszą reagować na często sztucznie tworzone ograniczenia czasowe, a (5) koalicje optujące za przyjęciem długotrwałej jednorodnej taktyki są mniej stabilne i łatwiej się rozpadają.

P.F. Drucker, definiując proces zarządzania i jego uwarunkowania, podkreślił, że jest to „(…) specyficzna i wyróżniająca cecha każdej organizacji. Poszczególne organizacje różnią się od siebie przede wszystkim używaną terminologią i sposobem zastosowania w praktyce propagowanych metod zarządzania. Niewielkie różnice występują natomiast w rozumieniu zasad, na jakich opiera się zarządzanie, w precyzowaniu konkretnych zadań oraz wyzwań, którym organizacje będą musiały sprostać w przyszłości" [Drucker, 2000, s. 7]. W jego opinii [Drucker, 1990] i O.E. Hughesa [2003] kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbytnio od logiki zarządzania w sektorze prywatnym, ale ich przebieg i kontekst polityczny, który wynika z roli, którą pełnią w państwie i społeczeństwie, mocno je wyróżnia. R.D. Denhardt i T.J. Catlaw, pisząc, że „zarządzanie w organizacjach publicznych można analizować z trzech perspektyw – jako część ogólnego procesu politycznego; zgodnie z ogólną teorią zarządzania organizacją prywatną oraz jako szczególny, odrębny rodzaj aktywności, profesji" [Denhardt i Catlaw, 2015, s. 13], wskazują, że zasadne jest połączenie dwóch ostatnich perspektyw, dowartościowując tym samym stanowisko P.F. Druckera podkreślającego konieczność uwzględnienia ich

specyfiki. B. Kożuch uważa, że „rozpatrywanie zagadnień związanych z zarządzaniem organizacjami publicznymi w świetle nauk o zarządzaniu jest trudne, bowiem uwaga baczy skupiona była na desygnatach wszystkich organizacji, a nie różnicowaniu cech specyficznych tylko dla publicznych" [Kożuch, 2005, s. 31], stąd konieczność podejmowania badań nad ich specyfiką.

Organizacje publiczne powstają i działają po to, aby realizować interes publiczny, zatem podążanie ku efektywności ekonomicznej nie jest ich najważniejszym celem. Istotą działalności organizacji publicznych jest dostarczanie dóbr i usług publicznych oraz tworzenie wartości publicznej [Ćwiklicki, 2019], co oznacza, że organizacje publiczne wyróżniają się specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji tego właściwym tylko im charakterem relacji zarówno z otoczeniem, jak i z pracownikami organizacji. W tym sensie można mówić o publiczności organizacyjnej jako specyfice podmiotów publicznych i rozpatrywać ją w czterech wymiarach: otoczenia, celów (strategii), struktury oraz wartości wyrażonych w kulturze organizacyjnej [Boyne, 2002; Kożuch, 2004].

Otoczenie

Każda organizacja funkcjonuje w powiązaniu z otoczeniem, z którego czerpie zasoby niezbędne do działania, oddziałując jednocześnie na nie i/lub wchodzą z nim w interakcje, tworząc sieć międzyorganizacyjną [Hatch, 2002, s. 78]. Organizacje publiczne są systemami otwartymi, które w znaczącym stopniu podlegają zewnętrznym wpływom, ich naczelnym zadaniem jest bowiem reagowanie na pojawiające się potrzeby społeczne i zaspokajanie ich na jak najlepszym poziomie [Boyne, 2002, s. 100]. Ważną cechą otoczenia organizacji publicznych jest brak rynków ekonomicznych, które w sektorze prywatnym stanowią źródło bodźców i mechanizm kontroli efektywności działania [Rainey i Chun, 2005, s. 81]. Z uwagi na pełnienie ważnych dla społeczeństwa ról organizacje publiczne należą do państwa i są przez nie finansowane w drodze alokacji dokonywanej ze środków budżetu państwa gromadzonego w konsekwencji – głównie – poboru podatków od obywateli i podmiotów gospodarujących na otwartym rynku. Każdorazowo aktualna konfiguracja polityczna tworząca rząd wpływa na sposób działania organizacji publicznych poprzez normy zwyczajowe i prawne zawarte konstytucji i innych aktach prawa stanowionego, osobiste wartości polityków, a nawet tradycje i oczekiwania społeczeństwa [Rainey, 2003, s. 87]. Istotną cechą otoczenia organizacji publicznych jest jego turbulentność i niestabilność wynikająca ze zmian politycznych będących następstwem wyborów politycznych. Interwałowy proces elekcji, jaki ma miejsce w demokratycznym państwie, powoduje ciągłe zmiany na szczeblach władzy, co sprzyja inkrementalnemu definiowaniu celów i presji na osiąganie przez organizacje publiczne krótkoterminowych wyników. Utrudnieniem dla efektywnej działal-

ności organizacji publicznych jest wpływ wielorakich interesariuszy na proces definiowania celów i metody ich osiągania [Frączkiewicz-Wronka, 2010]. Problemem jest również niedoskonałość metod pomiaru efektywności organizacji publicznych, gdyż często zamiast oceniać efektywność ekonomiczną podejmowanych działań, ocenia się kompetencje i zdolność do reagowania, czyli responsywność urzędników i systemu wobec ujawniających się kwestii społecznych [Molina, 2018]. Pierwsze z kryteriów, tj. niedoskonałość metod, jest powiązane z terminem sprawności, działania we właściwym czasie, wiarygodności i rozsądnego działania. To kryterium często pozostaje w opozycji do kryterium reagowania, które wynika z konieczności przestrzegania prawa, zasad i dyrektyw ustanowionych przez władze rządowe oraz z dążenia do uzyskania renty politycznej [Sękowski, 2021] jako zdolności do reagowania zgodnie z oczekiwaniami publicznymi oraz reagowania zgodnie z interesami rządu. Obecnie w coraz większym stopniu kładzie się nacisk na orientację na klienta w sferze usług publicznych, czyli działanie zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa [Grewiński, 2021]. Menedżerowie organizacji publicznych muszą godzić owe oczekiwania, jakie są przed nimi stawiane zarówno przez społeczności lokalne, jak i polityków desygnujących ich do działania w organizacji publicznej, nierzadko wbrew logice kosztowej [Rainey, 2003, s. 94-95].

Cele (strategia)

Od organizacji publicznych oczekuje się, iż będą dostarczały usług publicznych wysokiej jakości za darmo (czyli finansowanych ze środków publicznych) lub po cenie (np. współpłacenie za usługi społeczne), którą społeczeństwo jest skłonne i jest w stanie zapłacić. Wymaga to od organów rządzących przede wszystkim obrania strategii, która będzie definiowała, jakie cele należy osiągnąć oraz w jaki sposób należy je osiągnąć, aby zostały spełnione oczekiwania społeczeństwa, co oczywiście wobec ograniczoności środków publicznych jest trudne [Boyne, Martin i Walker, 2001]. M.J. Hatch podkreśla, że strategia rozumiana zwykle jako „zaplanowane działania kierownictwa najwyższego szczebla, mające na celu wywarcie wpływu na wyniki działań organizacji w następstwie kierowania stosunkami organizacji z jej otoczeniem" [Hatch, 2002, s. 111] skłania do zastanowienia się nad tym, czy taka metodyka sprawdzi się w upolitycznionym otoczeniu zadaniowym. Można przytoczyć pogląd, iż proces tworzenia strategii powinien przebiegać zgodnie z wytycznymi racjonalnego planowania, co oznacza kierowanie się wytycznymi w postaci ustalania jawnych planów, weryfikowania ich wspólnie z grupami interesariuszy oraz zewnętrznego audytu osiągniętych wyników, ale czy do końca jest to możliwe w sektorze publicznym? Podstawą dla zaprojektowania strategii jest ustalanie celów, a następnie wyznaczenie sposobów ich osiągnięcia. Tymczasem cele organizacji publicz-

nych są w dużej mierze niejednoznaczne. Niejednoznaczność celów organizacyjnych odnosi się do rozmiarów, w jakich cele organizacyjne, rozumiane jako pożądany stan, do którego zmierza organizacja, pozostawiają możliwość ich interpretacji. Cel przestaje być jasny, jeśli występuje możliwość jego różnej interpretacji, a o to w działaniach podejmowanych w sektorze publicznym nietrudno [Pandey i Wright, 2006]. Na niejednoznaczność celów wpływ mają przede wszystkim bieżące uwarunkowania polityczne. Z kolei niejednoznaczność celów powoduje zwiększenie niejednoznaczności roli menedżera publicznego, a także poprzez wzmacnianie biurokratycznej struktury organizacji wpływa na niejednoznaczności ról członków organizacji [Boyne, 2002, s. 101]. Jak podkreśla A. Wiatrak [2005, s. 14], cele organizacji publicznych nie są ujmowane w kategoriach finansowych, lecz w stopniu ich realizacji, co może oznaczać rezygnację z kryterium efektywności na rzecz względów społecznych, co, biorąc pod uwagę mnogość i często niejednorodność celów stawianych przed nimi przez różnorodnych interesariuszy, powoduje trudności w ustaleniu priorytetów i ich hierarchizacji.

Struktura organizacyjna

Struktura organizacyjna organizacji działających w sektorze publicznym jest charakteryzowana jako wysoce sformalizowana i zbiurokratyzowana oraz o mniejszej autonomii pracowniczej [van der Voet, 2015], co rodzi pewną dowolność i niedookreślenie procedury podejmowania decyzji. Struktury organizacji publicznych cechuje mniejsza elastyczność oraz niższa skłonność do podejmowania ryzyka, a także brak bodźców (finansowych i pozafinansowych) do podejmowania innowacyjnych działań. Ponadto członków organizacji publicznych cechuje większe niż w organizacjach prywatnych nastawienie na reguły i procedury niż na wyniki, a ich menedżerowie mają mniejszą autonomię działania niż menedżerowie organizacji prywatnych. Działania i decyzje są unormowane w postaci szczegółowo opisanych procedur. Niski poziom delegowania uprawnień i większa skłonność do autokratycznego stylu kierowania są typowymi cechami organizacji publicznych [Ziębicki, 2014, s. 120]. Wartości reprezentowane przez pracowników w mniejszym stopniu mają charakter materialistyczny i występuje silna motywacja zorientowana na interes publiczny oraz realizację zadań o szczególnym znaczeniu [Baarspul i Wilderom, 2011]. Jednocześnie zaangażowanie pracowników jest słabsze niż w organizacjach prywatnych. Biurokracja w organizacjach publicznych może oznaczać wręcz utratę możliwości autonomicznego podejmowania decyzji przez menedżerów publicznych w wyniku konieczności stosowania się do przyjętych procedur działania [Boyne, 2002].

Wartości (kultura organizacyjna)

Definicyjnie kultura organizacyjna, zapewniając system interpretacji, tworzy porządek społeczny poprzez jasne określenie, co jest pożądane i co gwarantuje ciągłość organizacji oraz pomaga eliminować niepewność. E.H. Schein wskazuje, że jest to „wzorzec podzielanych podstawowych założeń, które grupa rozwinęła w procesie rozwiązywania problemów związanych z ich adaptacją do otoczenia i wewnętrzną integracją, który jeśli się sprawdza, zostaje uznany za obwiązujący i dlatego nowi członkowie przyswajają go jako właściwy sposób postrzegania, myślenia i odczuwania w odniesieniu do tych problemów" [Schein, 1985, s. 19]. Kultura organizacyjna spełnia w organizacji wiele funkcji, wśród których jako główne wskazuje umożliwienie zrozumienia misji i strategii organizacji oraz celów działania przez jej uczestników, a także integrowanie wokół środków umożliwiających realizację zdefiniowanych priorytetów i podejmowanie działań na rzecz zwiększenia zaangażowania pracowników [Sułkowski, 2002]. R. Krupski [1996] podkreśla znaczenie kultury organizacyjnej dla tworzenia jednolitych sposobów pomiaru i kryteriów oceny efektów, a także dążenia do doskonalenia zarządzania strategicznego, w tym doskonalenia procesów i redefiniowania celów, jeśli zachodzi potrzeba ich zmiany. Istotną funkcją kultury organizacyjnej jest tworzenie wspólnego języka i aparatu pojęciowego właściwego dla danej organizacji, definiowanie granic grupy i kształtowanie ich między grupami, wyznaczanie zasad władzy oraz kryteriów statusu czy określenie sposobu uzyskania autorytetu, przekazywanie wiedzy o organizacji i jej otoczeniu oraz socjalizacja sprzyjająca wypracowaniu oczekiwanych zachowań i pożądanemu reagowaniu na zmiany zachodzące w organizacji. Typ kultury organizacyjnej występujący w organizacji jest warunkowany wieloma czynnikami, ale głównie sektorową specyfiką realizowanych zadań. W interesujących z punktu widzenia prowadzonych rozważań organizacjach publicznych – jak stwierdzają G.L. Harrison i K.M. Baird [2015] − kultura organizacyjna może być postrzegana jako „niewidzialna ręka" wspierająca lub hamująca wyniki zarządzania w domenie publicznej. Powszechne jest założenie, iż kultura organizacji publicznych różni się znacznie od kultury organizacji prywatnych [Frączkiewicz-Wronka i Marzec, 2015]. Stąd potrzeba poszukiwania menedżerów, którzy są zdolni łączyć myślenie profitowe z myśleniem prospołecznym, od menedżerów organizacji publicznych oczekuje się bowiem pełnienia wielu ról, jako że ich zadaniem jest zapewnienie wysokiej jakości usług dostarczanych przez organizacje publiczne, a jednocześnie osiąganie zadowalających wyników organizacyjnych [Marzec i in., 2021]. Jako wizjonerzy, organizatorzy, planiści, rozjemcy, przywódcy różnych szczebli zarządzania mają za zadanie przewodzić swoim pracownikom z zachowaniem zasad prawości, uczciwości i dużym zaangażowaniem. Jak zauważa Ch. Pollitt [2006, s. 50], praca menedżera w organizacji pu-

blicznej w kilku obszarach istotnie różni się od pracy w organizacji prywatnej w konsekwencji: (1) konieczności zrozumienia procesu politycznego i współpracy z wybranymi w demokratycznych wyborach reprezentantami społeczeństwa, (2) pracy pod presją publiczną, (3) konieczności zrozumienia zachowań ludzi, którzy są nie tylko klientami organizacji, ale także obywatelami, płatnikami danin publicznych oraz wyborcami, (4) wielowymiarowości efektywności organizacji, a tym samym także wielowymiarowości oceny pracy menedżera, (5) większej odpowiedzialność względem społeczeństwa. Nie wdając się w dalsze eksplorowanie tej problematyki, można zauważyć, że organizacja publiczna jest środowiskiem pracy o specyficznej kulturze organizacyjnej, czyli wartościach. Stąd jej menedżerowie powinni obok tradycyjnych dziesięciu ról kierowniczych realizować pięć dodatkowych, określanych w literaturze jako: architekt konsensusu, popularyzator spraw lokalnych, interpretator wartości lokalnych, wzór etycznego postępowania, współwykonawca władzy lokalnej [Supernat, 2003b, s. 28 i nast.].

Odnosząc się do specyfiki zarządzania organizacją publiczną, T. D'Aunno [2006] wskazał na takie desygnaty, jak: (1) istnienie wielu interesariuszy, których interesy są – w najlepszym przypadku – niezbieżne, a bywają też konfliktowe, (2) duża siła oddziaływania interesariuszy mających znaczącą władzę (np. potężnych decydentów), (3) podejmowanie decyzji rzadko w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu, (4) brak zysku jako miary efektywności, przy równoczesnym ocenianiu z uwzględnieniem preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych, (5) mniejsza podatność uczestników na bodźce monetarne i większa ich orientacja na realizację misji organizacji, (6) konieczność przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania różnych aspektów rozwiązywanych problemów, (7) relatywnie duża publiczna widoczność i przejrzystość wewnątrzorganizacyjnych aktywności oraz (8) wybory liderów organizacji w demokratycznych wyborach bądź w toku procesu politycznego. H.G. Rainer i Y.U. Chun [2005, za: Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 35], analizując specyfikę organizacji publicznych, scharakteryzowali kontekst ekonomiczno-polityczny, charakter relacji z otoczeniem oraz praktyki organizacyjne jako główne wyróżniki procesu zarządzania. W odniesieniu do kontekstu politycznego wskazali na znaczenie takich desygnatów, jak:

- Brak rynków ekonomicznych i poleganie na zasobach finansowych dostarczanych przez rząd skutkujące obniżeniem motywacji do podwyższania efektywności ekonomicznej oraz zdolności do racjonalnego rozmieszczenia zasobów według wyraźnych wskaźników i jednoznacznych informacji (np. ceny, zyski, udział w rynku).
- Monopolistyczna pozycja rządu, który jest prawie wyłącznym dostawcą pewnych usług, przy czym częstokroć uczestnictwo w konsumpcji i finansowaniu

aktywności rządowej jest obowiązkowe i oznacza silne prawnie ograniczenie działania menedżerów sektora publicznego, niski poziom autonomii podejmowania decyzji, silną kontrolę formalno-administracyjną, co nie sprzyja sprawności.

- Intensywnie oddziałujące, złożone otoczenie polityczne, które prowadzi do stałego poszukiwania poparcia różnorodnych interesariuszy, kształtowanie opinii publicznej czy też wpływanie na grupy interesu poprzez polityczne przetargi, lobbing, aby pozyskać zasoby i legitymizację działań w otoczeniu.

W odniesieniu do relacji z otoczeniem uznali za istotne to, że:

- realne struktury władzy są rozproszone i często wychodzą poza granice organizacji publicznej, co stawia pod znakiem zapytania konwencjonalne teorie ładu społecznego i kontroli;
- rozpowszechnienie reguł i rutyn, stosowanych częstokroć w kontekście rzadkich zasobów, nakłania uczestników organizacji do politycznego wykorzystywania elementów formalizacji, ale także do ich rozwijania oraz manewrowania pomiędzy nimi;
- członkowie organizacji oprócz wykonywania typowych ról organizacyjnych aktywnie uczestniczą w politykowaniu, dążąc do zbilansowania zewnętrznych relacji politycznych z procesami wewnątrzorganizacyjnymi;
- pojawia się werbalny wysoki poziom oczekiwań wobec kadry zarządzającej, aby była ona prawa, uczciwa, wrażliwa na interes społeczny, otwarta, odpowiedzialna społecznie i zachowująca się według standardów etycznych.

W odniesieniu do obszaru praktyk organizacyjnych powołani autorzy scharakteryzowali specyfikę organizacji publicznych poprzez wskazanie na to, jak są realizowane:

- Cele – złożoność i niejednoznaczność celów, które wywodzą się z wartości (np. zdrowie obywateli, czyste środowisko), wskutek czego cele organizacji są trudne do operacjonalizowania w postaci jasnych kryteriów efektywności, a do tego bywają konfliktowe względem siebie.
- Pełnienie ról menedżerskich – zaangażowanie w dostarczanie dóbr publicznych, co wiąże się z koniecznością brania pod uwagę głównie ogólnego interesu publicznego, a nie efektywności ekonomicznej działania, większy nacisk na umiejętności zarządzania w sytuacjach kryzysowych, umiejętność adaptacyjnego działania i uzyskiwania równowagi między zewnętrznymi naciskami politycznymi a realizacją ról menedżerskich.
- Władza i przywództwo – wyraźna hierarchia władzy formalnej z rozbudowaną kontrolą realizowaną przez wielorakie ośrodki, skłonność do autokratycznego stylu przywództwa i niechęć do delegowania władzy, częsta wymiana kadry zarządzającej wywołana zmianami preferencji wyborców, co utrudnia realizację długofalowych zamierzeń.

- Struktura organizacyjna – silnie zbiurokratyzowana.
- Proces podejmowania decyzji – niewielka autonomia w podejmowaniu decyzji, możliwa konieczność ich zmiany ze względu na silne upolitycznienie, bez brania pod uwagę aspektów ekonomicznych; proces ten podlega przerwom oraz opóźnieniom wskutek zarówno interwencji, jak i dużego zaangażowania władz zewnętrznych i grup interesu; wartości i presja normatywna są kluczowe dla uprawomocnienia decyzji i działań organizacyjnych.
- Czynniki motywujące – niewielkie zastosowanie motywatorów finansowych przy wysokim znaczeniu motywatorów pozafinansowych (np. bezpieczeństwo zatrudnienia).
- Postawy pracownicze – wewnętrzna potrzeba działania pro publico bono; paradoksalnie wysoki poziom satysfakcji z pracy mimo niższych zarobków i silnej kontroli zewnętrznej.
- Zmiana w organizacji – mała otwartość na zmiany i niski poziom innowacyjności.

Ostatecznie, bazując na przytoczonych stanowiskach badaczy oraz pracach B. Kożuch i M. Bednarczyk, przygotowano poniższe zestawienie zasadniczych różnic w zarządzaniu między organizacjami publicznymi i prywatnymi (tabela 1.1).

Tabela 1.1. Różnice między organizacjami sektora prywatnego i publicznego

Wyszczególnienie	Organizacje sektora prywatnego	Organizacje sektora publicznego
1	*2*	*3*
Relacje wewnętrzne		
Planowanie i wyznaczanie celów		
Źródła władzy	Własność środków (prywatna, publiczna) oraz mandat członka grupy interesów	Własność środków oraz mandat polityczny
Ogóle cele	Konkurencyjność, unikalność, cele komercyjne	Sukces w realizacji misji w zakresie wprowadzania w życie polityk państwa, cele publiczne, społeczne
Charakter celów i zadań	Jasność i przejrzystość, precyzyjność	Nieostrość, wielorakość celów
Główne wartości	Ekonomiczność, indywidualna przedsiębiorczość	Skuteczność, etyczność, patriotyzm, odpowiedzialność, sprawiedliwość
Organizowanie		
Struktura organizacyjna	Firmy o różnych wielkościach, mniej formalna, elastyczna	Kompleksowy system instytucji z różnymi zadaniami, często przeformalizowanie, rozbudowana hierarchia
Poziom przedsiębiorczości indywidualnej	Wysoki	Niski
Przywództwo		
Szczegółowość uregulowań wewnętrznych	Ogólne	Bardzo szczegółowe

cd. tabeli 1.1

1	*2*	*3*
Autonomia i zachęty dla menedżerów	Duża autonomia, duża skłonność do podejmowania ryzyka, motywowanie głównie przez czynniki materialne	Mała autonomia, niewielka skłonność do podejmowania ryzyka, ograniczony wpływ na motywowanie pracowników
Pracownicy	Mała liczba lub brak związków zawodowych lub innych zrzeszeń, prowadzenie działań mających stworzyć nastawienie na klienta oraz lojalność wobec firmy, motywacja pracowników głównie przez czynniki materialne	Różne typy związków zawodowych, główny cel pracowników to realizacja interesu publicznego, motywatorem do pracy są względy ideowe (chęć służenia)
Cechy procesu decyzyjnego	Racjonalność, partycypacja pracowników i konsultacja zamknięte w ramach danego przedsiębiorstwa, demokratyzacja zarządzania zamknięta w ramach danego przedsiębiorstwa	Przejrzystość, partycypacja społeczna, otwartość i demokracja
Kontrola		
Perspektywa finansowa	Zysk, wzrost, stabilność, udział w rynku	Zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, przy położeniu akcentu na realizację interesu publicznego
Mierzalność wyników	Łatwość mierzenia wyników, np. wielkość sprzedaży	Niemierzalność wielu sfer działalności publicznej
Odpowiedzialność za zadania	Indywidualna	Przeważa odpowiedzialność bezosobowa
Źródła kontroli	Większe znaczenie kontroli wewnętrznej, kontrola zewnętrzna ukierunkowana na zgodność z prawem	Wyższy poziom kontroli zewnętrznej (przede wszystkim politycznej) niż wewnętrznej
Relacje zewnętrzne		
Przedmiot transakcji z otoczeniem	Dobra prywatne	Dobra publiczne, społeczne
Strategiczni interesariusze organizacji	Akcjonariusze, menedżerowie, klienci	Podatnicy, beneficjenci, organy władzy
Konkurenci	Duża liczba	Brak lub mała liczba
Ostateczni użytkownicy	Konsument lub inna firma	Obywatele oraz odbiorcy usług publicznych (klienci)

Źródło: Kożuch [2006, s. 20-21]; Bednarczyk [2001, s. 31].

Specyfika zarządzania w organizacjach publicznych istotnie wpływa na proces podejmowania decyzji [Kaczmarek, 2014, s. 14; Penc, 1996]. Za najważniejsze czynniki wewnętrzne, warunkujące podejmowanie decyzji w organizacjach, można uznać uprawnienia decyzyjne, informacje oraz wiedzę. Uprawnienia do podejmowania określonego rodzaju decyzji są przypisane do danych stanowisk. Struktura organizacyjna organizacji publicznych jest charakteryzowana jako wysoce sformalizowana i zbiurokratyzowana, występują różnorodne procedury podejmowania decyzji. Struktury organizacji publicznych cechuje mniejsza elastyczność oraz niższa skłonność do podejmowania ryzyka, a także brak bodźców do podejmowania innowacyjnych działań. Ponadto istnieje większe

nastawienie na reguły i procedury niż na wyniki, a menedżerowie organizacji publicznych mają mniejszą autonomię działania niż menedżerowie organizacji prywatnych. Biurokracja w organizacjach publicznych może oznaczać wręcz utratę możliwości autonomicznego podejmowania decyzji przez menedżerów publicznych w wyniku konieczności stosowania się do przyjętych procedur działania.

Należy także podkreślić, że „decyzje w organizacjach publicznych często podejmowane są w sposób wymuszony i daleki od racjonalnego obiektywizmu, bowiem – jak wskazuje praktyka – rozsądek nakazuje menedżerowi dokonywanie politycznych wyborów w rozwiązywaniu wielu zadań, z którymi spotyka się organizacja" [Frączkiewicz-Wronka, 2012, s. 47]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w organizacjach prywatnych procesy decyzyjne przebiegają zdecydowanie łagodniej i spokojniej, zaś organizacje publiczne doświadczają więcej turbulencji, przerw, recyrkulacji i konfliktów [Nutt, 2005]. Różnice te wynikają ze szczególnej roli, jaką pełnią one w społeczeństwie, a szczególnie silnej roli interesariuszy. Przez interesariusza należy rozumieć osobę, grupę ludzi, a także organizacje, których w jakikolwiek sposób dotyczy funkcjonowanie organizacji lub skutki jej funkcjonowania [Kożuch, 2005, s. 38]. J.M. Bryson [2004] uważa, że troska o interesariuszy jest najbardziej istotnym elementem w całym procesie strategicznego zarządzania, ponieważ sukces w organizacji publicznej zależy od usatysfakcjonowania kluczowych interesariuszy, przy czym usatysfakcjonowanie oznacza zaspokojenie tych potrzeb, które w indywidualnej hierarchii interesariusza są postrzegane jako cenne. Jak twierdzi H. Rainey [1997, s. 38], instytucje publiczne powstają i żyją poprzez zaspokajanie interesów tych grup, które są wystarczająco wpływowe, aby utrzymać polityczną rację bytu organizacji i tym samym zabezpieczyć środki, które wraz z tym napływają. Organizacje publiczne ponoszą zatem szczególną odpowiedzialność względem swoich interesariuszy, a to dla zarządzających oznacza obowiązek uwzględniania ich oczekiwań w procesie podejmowania decyzji. Należy także pamiętać, że interesariusze są stroną zainteresowaną zarówno procesem decyzyjnym, jak i jego rezultatami [Osborne i in., 2014]. Jak zauważają I. Williams i H. Shearer [2011], wartość publiczna dla interesariuszy może być tworzona tylko przy wsparciu kluczowych interesariuszy organizacji. Należy wyraźnie zaznaczyć, że interesy poszczególnych grup interesariuszy mogą być sprzeczne, co przekłada się na wielość i niejednoznaczność celów organizacji publicznej, a także staje się źródłem problemów organizacyjnych często trudnych do jednoznacznej identyfikacji, skomplikowanych i o niejasnej strukturze [Head i Alford, 2015]. Ze względu na szczególną rolę interesariuszy w funkcjonowaniu organizacji publicznych konieczne jest uwzględnienie przez zarządzających w procesie podejmowania decyzji skutków, jakie te decyzje wywołują w odniesieniu do korzyści i strat ponoszonych przez poszczególnych interesariuszy [Johnsen, 2015],

czemu sprzyja wykorzystywanie procesu partycypacji kluczowych interesariuszy w procesie podejmowania decyzji [Quick i Bryson, 2016]. W przypadku organizacji publicznych interesariusze mają także większy niż w organizacjach prywatnych wpływ na proces podejmowania decyzji m.in. poprzez: (1) regulacje – ścieżka wpływu przewidziana dla interesariuszy mających możliwości stanowienia obowiązujących regulacji prawnych, (2) współpracę – ścieżka wpływu dostępna dla wszystkich interesariuszy, np. konsultacje z pracownikami czy szersze konsultacje społeczne, (3) wytyczanie kierunków zmian – tworzenie różnego typu programów zachęcających do zmian w oczekiwanym kierunku, np. regionalne programy operacyjne czy rządowe programy wspierające komercjalizację publicznych podmiotów leczniczych, (4) legitymizację, np. obywatele w procesie wyborów i (5) kontrolę [Gomes, Liddle i Gomes, 2010].

Dostatecznie wpływowi interesariusze mają także możliwość całkowitego zablokowania działań organizacji publicznej poprzez m.in. znaczne zmniejszenie środków finansowych czy różnego typu protesty, np. strajki pracowników. Uznanie ogromnego znaczenia interesariuszy w całym procesie zarządzania organizacją publiczną jest zatem zasadne, choć wielość interesariuszy oraz częsta sprzeczność ich oczekiwań znacznie utrudnia proces zarządzania organizacjami publicznymi, wywołując przy tym konieczność poszukiwania efektywnych strategii zarządzania relacjami z interesariuszami organizacji.

1.5. Podsumowanie

Podsumowując prowadzone rozważania nad istotą, rozwojem i uwarunkowaniami zarządzania w organizacjach publicznych, należy podkreślić, że zmiany modeli zarządzania publicznego istotnie wpływały na to, w jaki sposób zarządza się obecnie w organizacjach publicznych [Kessler i Dopson, 2008]. Od wielu lat, szczególnie od dowartościowania sprawnego dostarczania usług użyteczności publicznej jako dominującej logiki rozwoju społeczno-gospodarczego państw zrzeszonych w Unii Europejskiej, sektor publiczny i działające w nim organizacje ewoluują ku nowej jakości. Z punktu widzenia kultury organizacyjnej: ze skupionej na procesach wewnętrznych, zhierarchizowanej, scentralizowanej, poddanej więziom i skupionej wewnętrznie, jak również niepodatnej na szybkie zmiany, długie cykle, niechętnej podejmowaniu ryzyka i funkcjonującej zgodnie z zasadami ewoluuje w kierunku skupionej na osiągnięciach i klientach, płaskiej, skoncentrowanej na otoczeniu, adaptującej się, promującej ryzyko oraz innowacyjnej i przedsiębiorczej. Z punktu widzenia zachowania ludzi w organizacji: z bezgranicznej wiary w dyrektora i często bezmyślnego podążania za nim, indywidualnej, niemniej jednak koordynowanej pracy, sztywnymi przydziałami zadań, wiarą w wydajność i długoterminową karierę i lojalność w organizację,

w której poszukuje się liderów na każdym poziomie, bo każdy może rozwiązać problem, gdyż ma zdolność do myślenia, planowania, dowodzenia i działania; zespół realizujący jest obarczony grupową odpowiedzialnością za osiągane rezultaty, a najbardziej ceni się kreatywnych pracowników, nierzadko zatrudnionych na czas realizacji projektu. Z punktu widzenia ustroju: z biurokratycznego o niewielkiej wariancji systemu zarządczego, wielości więzi pośrednich opartych na politykach i sztywnych procedurach, z kluczowym znaczeniem przypisywanym kontroli i policzalnemu efektowi działania w kierunku organizacji, gdzie dowartościowuje się myślenie o całości, wielość systemów zarządczych, wewnętrzną niezależność, jak również podkreśla się znaczenie dla podejmowanych działań, podzielanych wartości, zasad, odpowiedzialności. Z punktu widzenia znaczenia i sposobów dystrybucji informacji: z organizacji, w której informacja jest celowo opóźniana, traktowana jako instrument sprawowania władzy i w konsekwencji poddana silnej kontroli, w kierunku organizacji kolportującej informacje w czasie rzeczywistym, wykorzystującej ku temu procedury oparte na elektronicznych bazach i użyciu cyfrowych technik porozumiewania się, zapewniających szeroki dostęp do informacji i możliwość budowania wirtualnych zespołów. Z punktu widzenia stylu zarządzania: z preferowania indywidualnych decyzji i nagradzania, o których decydują tylko zarządzający, którzy z definicji wiedzą najlepiej, ze szczególnej uwagi przywiązywanej do wykonywania „rzeczy właściwie", unikania ryzyka w kierunku preferowania pracy zespołowej i zespołowego nagradzania, dowartościowania takiego procesu pracy, w którym każdy może być liderem, wykonywania „rzeczy właściwych", ze zwracaniem szczególnej uwagi na otoczenie zadania, a także podejmowanie nie tylko świadomego, ale i racjonalnego ryzyka oraz szczególnej dbałości o trenowanie i delegowanie uprawnień na niższe szczeble w organizacji.

Bibliografia

Baarspul P.M., Wilderom C.P.M. (2011), *Do Employees Behave Differently in Public – vs Private – Sector Organizations?* "Public Management Review", No. 7(13), s. 967-1002.

Bednarczyk M. (2001), *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, WN PWN, Warszawa-Kraków.

Boć J. (2007), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.

Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, Auckland.

Bovaird T., Löffler E. (2002), *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of 'Good Local Governance'*, "International Review of Administrative Science", No. 68(1), s. 689-696.

Boyne G.A., Martin S., Walker W. (2001), *Explicite Reforms, Implicit Theories and Public Service Improvement: The Case of Best Value*, Local & Regional Government Research Unit Discussion Paper No. 4.

Boyne G.A. (2002), *Public and Private Management: What's the Difference?* "Journal of Management Studies", Vol. 39, Iss. 1, s. 97-122.

Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A. (2006), *O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju* [w:] L. Zbiegień-Maciąg, E. Beck (red.), *Zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym – pomiędzy „starym" a „nowym". Organizacje, ludzie, procesy, procedury*, AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków, s. 177-187.

Bryson J.M. (2004), *What to Do When Stakeholders Matter. Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, "Public Management Review", Vol. 6, No. 1, s. 21-53.

Ćwiklicki M. (2019), *Metody zarządzania wartością publiczną*, Scholar, Warszawa.

D'Aunno T. (2006), *Management Scholars and Public Policy: A Bridge Too Far?* "Academy of Management Journal", No. 48, s. 95-117.

Denhardt R.D., Catlaw T.J. (2015), *Theories of Public Organization*, Cengage Learning, Stamford.

Donahue J.D., Nye J.S., eds. (2002), *Market-Based Governance*, Brookings Institution Press, Washington.

Drucker P.F. (1990), *Managing the Non-profit Organization: Principles and Practices*, New York.

Drucker P.F. (2000), *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza S.A., Warszawa.

EU (2002), Consolidated versions of the treaty on European Union and of the treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, 2002/C 325/01.

Ferlie E., Hartley J., Martin C. (2003), *Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospect*, "British Journal of Management", Vol. 14, s. 1-14.

Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York.

Fesler J.W., Kettl D.F. (1991), *The Politics of the Administrative Process*, Chatham House, Chatham.

Frączkiewicz-Wronka A. (2008), *Strategiczne problemy zarządzania organizacjami publicznymi* [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne, podstawowe problemy*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, s. 275-294.

Frączkiewicz-Wronka A. (2009a), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice

Frączkiewicz-Wronka A. (2009b), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Frączkiewicz-Wronka A. (2010), *Pomiar efektywności i interesariusze oraz ich znaczenie dla strategii organizacji publicznych* [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne, podstawowe problemy*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, s. 283-301.

Frączkiewicz-Wronka A. (2012), *Rola i znaczenie interesariuszy w procesie podejmowania decyzji w organizacjach publicznych* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, Śląsk, Katowice.

Frączkiewicz-Wronka A., Austen A. (2007), *Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management* [w:] A. Potocki (red.), *Społeczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*, Difin, Warszawa, s. 255-263.

Frączkiewicz-Wronka A., Marzec I. (2015), *Kultura organizacji publicznych świadczących usługi społeczne: orientacja, uwarunkowania i efekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.

Frederickson H.G. (2007), *Whatever Happened to Public Administration?: Governance, Governance Everywhere* [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (eds.), *Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, s. 282-304.

Fredericson G.I, Johnston J.M., ed. (1999), *Public Management Reform and Innovation*, The University of Alabama Press, Alabama.

Gomes R.C., Liddle J., Gomes L.O.M. (2010), *A Five-sided Model of Stakeholder Influence. A Cross-national Analysis of Decision Making in Local Government*, "Public Management Review", Vol. 12, Iss. 5, s. 701-724.

Grewiński M. (2021), *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Harrison G.L., Baird K.M. (2015), *The Organizational Culture of Public Sector Organizations in Australia*, "Australian Journal of Management", Vol. 40(4), s. 613-629.

Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, WN PWN, Warszawa.

Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Head B.W., Alford J. (2015), *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*, "Administration & Society", Vol. 47(6), s. 711-739.

Hogue Z., Arends S., Alexander R. (2004), *Policing the Police Service: A Case Study of the Rise of "New Public Management" within an Australian Police Service*, "Accounting, Auditing & Accountability Journal", No. 17(1), s. 59-84.

Hughes O.E. (2003), *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave Macmilan Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York.

Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa.

Johnsen A. (2015), *Strategic Management Thinking and Practice in the Public Sector: A Strategic Planning for All Seasons?* "Financial Accountability & Management", Vol. 31(3), s. 243-268.

Kaczmarek W. (2014), *Ewolucja zarządzania organizacjami* [w:] S. Sirko (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi. Wybrane problemy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Kessler I., Dopson S. (2008), *Public Management: Shifting Challenges and Issues* [w:] S. Dopson, M. Earl, P. Snow (eds.), *Mapping the Management Journey. Practice, Theory and Context*, Oxford University Press, Oxford, s. 121-140.

Kettl D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington.

Kleer J. (2005), *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny* [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa, s. 9-53.

Kożuch B. (2010), *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.

Kożuch B. (2006), *Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi* [w:] B. Kożuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie i Instytut Spraw Publicznych, Kraków.

Kożuch B., Sienkiewicz-Małujurek K., Sułkowski Ł. (2021), *Zarządzanie publiczne oparte na wartościach*, „Studia i Monografie SAN", Łódź-Warszawa.

Kożuch B., Sułkowski Ł., red. (2015), *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa.

Krupski R. (1996), *Elementy zarządzania strategicznego*, Ossolineum, Wrocław.

Marzec I., Austen A., Frączkiewicz-Wronka A., Zacny B. (2021), *The Impact of Job Content on Employability and Job Performance in Public Organizations*, "International Journal of Manpower", Vol. 42, No. 4, s. 628-643.

Molina A.L., Jr. (2018), *Strategic Responsiveness and the Minority Public Manager*, "Public Performance & Management Review", Vol. 41, No. 4, s. 790-814.

Newman J. (2003), *New Labour and the Politics of Governance* [w:] A. Salminen (ed.), *Governance in Networks*, IOS Press.

Nutt P.C. (2005), *Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices*, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 16, s. 289-318.

Osborne S.P., Radnor Z., Kinder T., Vidal I. (2014), *Sustainable Public Service Organisations: A Public Service-dominant Approach*, "Society and Economy", Vol. 36(3), s. 313-338.

Pandey S.K., Wright B.E. (2006), *Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity*, "Journal of Public Administration Research Theory", Vol. 16(4), s. 511-532.

Penc J. (1996), *Decyzje w zarządzaniu*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków.

Pollitt Ch. (2006), *The Essential Public Manager*, Open University Press, New York.

Pollitt Ch., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Quick K.S., Bryson J.M. (2016), *Public Participation* [w:] Ch. Ansell, J. Torfing (eds.), *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Press, s. 158-170.

Raczkowski K. (2015), *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.

Raczyńska M., Krukowski K. (2020), *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Raharjo H., Eriksson H. (2017), *Exploring Differences between Private and Public Organizations in Business Excellence Models*, "International Journal of Operations and Production Management", Vol. 37(12), s. 1795-1816.

Rainey H.G. (1997), *Understanding and Managing Public Organization*, Jossey-Bass, San Francisco CA.

Rainey H.G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations* (3rd ed.), Jossey-Bass, San Francisco.

Rainey H.G., Chun Y.H. (2005), *Public and Private Management Compared* [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Rhodes R.A.W. (1992), *Beyond Whitehall: Researching Local Governance*, "Social Sciences", November, No. 13.

Rhodes R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, "Political Studies", September, No. 44, s. 652-667.

Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.

Ring P., Perry J. (1985), *Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Context and Constraints*, "Academy of Management Review", No. 2(10), s. 276-286.

Schein E.H. (1985), *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, Jossey--Bass Publishers, San Francisco.

Sękowski S. (2021), *Zalety i wady pogoni za rentą. Renta polityczna w różnych paradygmatach badawczych*, „Studia z Polityki Publicznej", 8(2(30), s. 11-27.

Siwińska J. (2005), *Ewolucja sfery publicznej w gospodarce* [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 30-41.

Staniek Z. (2017), *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Difin, Warszawa.

Stoker G. (1998), *Governance as Theory: Five Propositions*, "International Social Science Journal", No. 50(1), s. 17-28.

Sudoł S. (2007), *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.

Sułkowski Ł. (2002), *Procesy kulturowe w organizacjach. Koncepcja, badania i typologia kultur organizacyjnych*, Dom Organizatora, Toruń-Łódź.

Supernat J. (2003a), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku", nr 2, s. 28-46.

Supernat J. (2003b), *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław.

Szydło M. (2006), *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.

Tolofari S. (2005), *New Public Management and Education*, "Policy Futures in Education", Vol. 3, No. 1, s. 75-89.

van der Voet J. (2015), *The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure*, "European Management Journal", Vol. 32, s. 373-382.

Wiatrak A.P. (2005), *Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie*, „Problemy Zarzadzania", nr 4(10), s. 7-21.

Williams I., Shearer H. (2011), *Appraising Public Value: Past, Present and Futures*, "Public Administration", Vol. 89, No. 4, s. 1367-1384.

Yamamoto H. (2003), *New Public Management: Japan's Practice*, Institute for International Policy Studies Policy, Paper 293E, January 2003. IIPS, Tokyo.

Ziębicki B. (2014), *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.

Marzena Czarnecka
Aldona Frączkiewicz-Wronka
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 2

Organizacja publiczna jako podmiot zarządzania publicznego – uwarunkowania prawne i unijny kontekst funkcjonowania

2.1. Wstęp

Celem rozdziału jest zdefiniowanie pojęcia „organizacje publiczne" na gruncie prawa i określenie prawnych ram funkcjonowania organizacji publicznych. Istotnym aspektem podjętych rozważań jest powiązanie rozwoju działań Unii Europejskiej, w okresie, w którym Polska aspirowała, a następnie stała się członkiem tego ponadnarodowego podmiotu, z obszarem działań podejmowanych przez organizacje publiczne, co wpłynęło na zmianę modelu zarządzania publicznego i stosowanych praktyk menedżerskich.

2.2. Unijny kontekst funkcjonowania organizacji publicznych

Proces akcesji i ostateczne przyłączenie się Polski do Unii Europejskiej, a w jego następstwie konieczność respektowania założeń i celów strategii europejskiej przyczyniły się do poszukiwania efektywnych rozwiązań zarządczych dostosowanych do specyfiki sektora publicznego i stojących przed nim nowych wyzwań. Po reformie administracyjnej z 1999 roku polskie województwa, regiony, powiaty, gminy stały się podmiotami władczymi, uzyskując kompetencje decyzyjne i samodzielność finansową umożliwiającą osiąganie własnych celów rozwojowych w konsekwencji: (1) szukania sprzymierzeńców wewnątrz i poza regionem, (2) rozwijania różnych form współpracy i współdziałania, (3) posługiwania się miękkimi instrumentami polityki rozwoju regionalnego, takimi jak informacja, edukacja, doradztwo i badania dla mobilizacji i wzmacniania potencjałów rozwojowych [Klasik, 2002, s. 9] oraz (4) aktywnej adaptacji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania z sektora *for profit* do sektora *not for profit* [Frączkiewicz-Wronka, 2010]. Nowe warunki funkcjonowania organizacji pu-

blicznych doprowadziły do implementowania innych niż dotychczasowe sposobów działania nakierowanych na rozwój społeczeństwa i państwa, tak by wspierały one rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz odpowiadały na współczesne wyzwania społeczne, ekonomiczne, demograficzne i wynikające z globalizacji oraz cyfryzacji [Grzeszczyk, 2005; Białecki i in., 2003, s. 10]. Upodmiotowienie społeczności lokalnych oraz przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i konieczność realizowania celów *Europejskiego Modelu Społecznego* [Rosati, 2009][1] zmieniło sposób funkcjonowania organizacji sektora publicznego, szczególnie jednostek samorządu terytorialnego, w kierunku koncentracji na nowych specjalnościach wytwórczych i usługowych, nowych formach kształcenia i budowania kompetencji oraz nowych stylów życia.

W 2000 roku na szczycie w Lizbonie Komisja Europejska zaakceptowała kluczowy dokument regulujący kwestie społeczne – *Strategię Lizbońską* [MIE, 2000] i sposób jej realizacji za pomocą metody otwartej koordynacji. Na cele i kształt dokumentu wpłynęło założenie, że UE powinna stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego i oferującą więcej lepszych miejsc pracy oraz zapewniającą większą spójność społeczną. *Strategia Lizbońska* zakładała intensyfikowanie działań w trzech filarach, tj. gospodarczym, społecznym i środowiskowym oraz konieczność rozwoju równoległego i dowartościowania znaczenia spójności społecznej dla kształtowania nowego aktywnego państwa socjalnego [Frączkiewicz-Wronka, Wronka-Pośpiech i Lara Montero, 2015; Grewiński, 2021]. Wraz ze *Strategią Lizbońską* ogłoszono *Agendę Socjalną 2000*, której fundamentalnym celem było skoncentrowanie środków na podejmowaniu działań nakierowanych na tworzenie bardziej spójnego społeczeństwa poprzez zagwarantowanie równych szans rozwoju dla wszystkich [Kukier, 2001, s. 17].

Następnym, stanowiącym kontynuację odnowionej *Strategii Lizbońskiej*, istotnym dokumentem mającym wpływ na sposób funkcjonowania organizacji publicznych była ogłoszona w czerwcu 2008 roku przez Komisję Europejską *Odnowiona Agenda Społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku* [KE, 2008]. W zamyśle jej twórców miała być odpowiedzią na zachodzące zmiany społeczne, polityczne, ekonomiczne, a przede wszystkim demograficzne (starzenie się społeczeństw europejskich), oznaczające dla organizacji publicznych konieczność poszukiwania nowych sposobów działania w konsekwencji rozwijania praktyk zarządzania publicznego (przechodzenie z modelu *New Public Management* do *governance*). We wskazanym dokumencie podkre-

[1] O kształcie tego modelu zadecydowały trendy, które stały się widoczne pod koniec XX wieku, głównie: zwiększający się dystans między Europą a USA i – obserwowany głównie w poziomie życia, dynamice rozwoju gospodarczego i innowacyjności gospodarki – dynamiczny rozwój przedsiębiorczości opartej na nowoczesnych technologiach oraz prognozowane zmiany demograficzne i ich konsekwencje.

ślono, że „(…) polityka społeczna powinna nadążać za zmieniającymi się realiami – powinna być elastyczna i sprawnie reagować na zmiany. Wyzwaniu temu należy sprostać na wszystkich poziomach zarządzania" [KE, 2008]. Zapisy *Odnowionej Agendy Społecznej* przygotowały solidne ramy polityczne dla reformowania sektora publicznego *ex lege* odpowiedzialnego za efektywne świadczenie usług użyteczności publicznej, co jest możliwe do osiągnięcia tylko poprzez skuteczne zarządzanie publiczne. Główną osią zmian było podążanie w kierunku zwiększenia możliwości dostępu do nich, solidarność oraz rozwój innowacji społecznych, zarówno usługowych, procesowych, jak i zarządczych w tym obszarze [Frączkiewicz-Wronka i Wronka-Pośpiech, 2015].

Kierunki zmian wskazane w *Odnowionej Agendzie Społecznej* były kontynuowane w zapisach *Strategii Europa 2020* [KE, 2020a], w której zwrócono szczególną uwagę na kluczową rolę usług użyteczności publicznej w rozwoju gospodarek i społeczeństw demokratycznych państw Europy XXI wieku. W trzech wzajemnie ze sobą powiązanych wskazanych w strategii priorytetach – rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony i rozwój sprzyjający integracji społecznej – podkreślono znaczenie działań podejmowanych w sektorze publicznym oraz ich rezultatów dla osiągania poprawy poziomu życia obywateli Unii Europejskiej i podążania ku spójności społecznej. Zjawisko spójności społecznej jest trudnym do zdefiniowania zagadnieniem, dotyka bowiem wielu aspektów funkcjonowania państw i społeczeństw. W dokumentach Rady Europejskiej spójność społeczna jest rozumiana jako zdolność społeczeństwa do zapewnienia długoterminowego dobrobytu dla wszystkich jego członków, w tym zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji. Osiąganie wskazanych celów wymaga dobrego zarządzania na każdym poziomie władztwa. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił, że dla realizacji celów *Strategii Europa 2020* i nadania demokratycznej legitymizacji procesowi zarządzania przygotowaną strategią istotne jest zaangażowanie społeczności lokalnych jako emanacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i partnerów społecznych. Stąd w europejskiej debacie na temat polityki publicznej i społecznej jako wyraz sprawnego zarządzania publicznego oraz innowacyjny sposób organizowania i zarządzania usługami publicznymi [Sicilia i in., 2016] dla realizacji postawionego celu, czyli tworzenia „inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu Europy do 2020 roku" [KE, 2020a], zaczęto wskazywać konieczność podejmowania przez organizacje publiczne działań na rzecz wspierania praktyk zarządczych intensyfikujących koprodukcję usług publicznych oraz społecznych.

Aktualnie kraje Unii Europejskiej zobowiązały się do objęcia wiodącej roli we wdrażaniu *Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, przypisu-

jąc ważną rolę w osiąganiu jej celów Europejskiemu filarowi praw socjalnych oraz usługom społecznym wysokiej jakości [KE, 2019]. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030* przyjęta przez przywódców państw ONZ w dniu 25 września 2015 roku określa ambitny plan służący transformacji w pięciu dziedzinach mających kluczowe znaczenie dla ludzkości, do których należą: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i partnerstwo. Ma ona na celu: (1) wyeliminowanie ubóstwa i głodu we wszystkich postaciach i wymiarach; (2) ochronę planety przed degradacją oraz podejmowanie pilnych działań w zakresie zmian klimatu, tak aby mogła ona służyć potrzebom obecnych i przyszłych pokoleń; (3) zapewnienie wszystkim ludziom możliwości korzystania z dobrodziejstw dostatniego i satysfakcjonującego życia oraz to, aby postęp gospodarczy, społeczny i technologiczny przebiegał w zgodzie z naturą; (4) wspieranie pokojowego, sprawiedliwego i inkluzywnego społeczeństwa, wolnego od lęku i przemocy; oraz (5) mobilizowanie środków do wdrożenia *Agendy 2030* przy udziale wszystkich krajów, interesariuszy i obywateli. *Agenda 2030* obejmuje 17 celów zrównoważonego rozwoju, które przedstawiono jako „zintegrowane i niepodzielne, globalne w swojej naturze i uniwersalne" [OECD, 2017].

Ważne zmiany dla funkcjonowania organizacji publicznych były także następstwem procesu cyfryzacji społeczeństw i gospodarek. Od niemal dekady, zanim pandemia COVID-19 z całą mocą uwypukliła znaczenie tego obszaru, głównym przedmiotem zainteresowania polityków i wysokich urzędników Unii Europejskiej była cyfrowa przyszłość Europy [KE, 2015, 2018]. W lutym 2020 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat *Shaping Europe's digital future*, w którym przedstawiono strategię transformacji cyfrowej Unii Europejskiej. We wskazanym dokumencie podkreślono, że przeprowadzenie transformacji cyfrowej w sposób, który przyniesie korzyści wszystkim (obywatelom, przedsiębiorcom i środowisku) oraz pozwoli na zbudowanie społeczeństwa opartego na rozwiązaniach cyfrowych, z poszanowaniem europejskich wartości, jest priorytetowym obszarem rozwoju państw unijnych. Cyfrowa Europa powinna odzwierciedlać to, co w niej najlepsze – otwartość, sprawiedliwość, różnorodność, demokrację i pewność siebie. Komisja Europejska wskazała trzy kluczowe filary działań, które pozwolą osiągnąć sformułowane cele: (1) technologia dla ludzi; (2) sprawiedliwa i konkurencyjna gospodarka oraz (3) otwarte, demokratyczne i zróżnicowane społeczeństwo. Ideą przewodnią dokumentu jest przekonanie o konieczności podejmowania działań, w konsekwencji których społeczeństwo europejskie będzie zasilane rozwiązaniami cyfrowymi, które są silnie zakorzenione we wspólnych wartościach i które wzbogacają życie wszystkich ludzi niezależnie od wieku, płci czy środowiska zawodowego poprzez tworzenie możliwości rozwoju osobistego, swobodnego i bezpiecznego wyboru, zaangażowania się w życie społeczne [KE, 2020b].

Znaczenie technologii cyfrowych dla uzyskania dostępu do wszelkiego rodzaju usług – od świadczeń zdrowotnych po dostęp do kultury – zostało szczególnie mocno dostrzeżone w trakcie trwania epidemii COVID-19, stąd też podkreślenie rozwoju tego obszaru dla efektywnego dostarczania usług publicznych w dokumencie strategicznym *Cyfrowy kompas na 2030 rok: europejska droga w cyfrowej dekadzie* opublikowanym przez Komisję Europejską w 2021 roku. W powołanym dokumencie określono cele Unii Europejskiej w zakresie transformacji cyfrowej do 2030 roku [KE, 2021].

Podsumowując rozważania dotyczące kontekstu funkcjonowania organizacji publicznych, można zauważyć, że proponowane w kolejnych strategiach UE cele oraz nacisk na transformację cyfrową są decydującymi czynnikami ułatwiającymi korzystanie z praw i wolności, w tym dostępu do usług publicznych, oraz sposobem na uaktywnienie obywateli do uczestnictwa w życiu społeczeństwa bez względu na bariery geograficzne związane z pozycją społeczną czy przynależnością do konkretnych społeczności.

2.3. Państwo jako podmiot wyznaczający obszar działania organizacji publicznych

Państwo jako metaorganizacja – począwszy od traktatu Platona *Państwo* czy też rozważań Arystotelesa zawartych w pracach *Polityka* i *Ustrój polityczny Aten* [Szacki, 1981, s. 34-46] – jest przedmiotem badań i analiz wielu dyscyplin i dziedzin, w tym: politologii, prawa, ekonomii i socjologii. Coraz częściej staje się także obiektem zainteresowania nauk o zarządzaniu ze względu na to, że zachodzące zmiany w sferze publicznej nie pozwalają traktować państwa wyłącznie w kategoriach sprawowania władzy czy rządzenia. Złożoność i turbulentność otoczenia, w którym działa państwo, potwierdza tezę o niemożności jego funkcjonowania w izolacji od życia publicznego, którym kierowanie wymaga sprawnego i efektywnego zarządzania.

W drugiej połowie XX wieku w wysoko rozwiniętych krajach świata zainicjowana została silna zmiana zasad funkcjonowania państwa i jego podmiotów. W prakseologicznej aparaturze pojęciowej, jak pisze W. Kieżun [2004, s. 37], państwo jest organizacją, a więc całością składającą się z części współprzyczyniających się do jej powodzenia, mającą określone cele grupujące społeczność na określonym terytorium. Sprawność działania tej organizacji, a więc maksymalnie satysfakcjonujące osiągnięcie założonych celów przy minimalizacji kosztów materialnych i moralnych, zapewnia wieloszczeblowa struktura sektora publicznego składającego się z administracji rządowej i samorządowej, centralnej i terenowej oraz zespołu administracyjnych instytucji służb, straży, inspekcji

i licznych przybudówek państwowej władzy. Powyższa konstatacja oznacza, iż rozwój współczesnych państw jest determinowany sprawną współpracą między trzema obszarami: rynkiem jako podstawowym wyznacznikiem określającym relacje między podmiotami funkcjonującymi w gospodarce wolnorynkowej, emanacją w działaniu demokratycznej władzy publicznej i możliwością wyrównywania przez organizacje społeczne nierówności, które są konsekwencją dysfunkcji w tych dwóch pierwszych obszarach.

Poddanie regułom rynkowym wielu dziedzin życia stwarza potrzebę kreowania zachowań przedsiębiorczych nawet w tych sferach i obszarach, które dotychczas uchodziły za obowiązek i przywilej państwa, stąd globalny nacisk na ożywianie przedsiębiorczości w organizacjach działających we wszystkich sektorach. We współczesnym burzliwym otoczeniu przedsiębiorczość organizacji publicznych staje się nowatorskim i kluczowym składnikiem strategii rozwoju organizacji [Zahra, Jennings i Kuratko, 1999], którego wprowadzenie wymaga śmiałego podejścia w działaniu i posiadania konkretnej wizji strategicznej uwzględniającej znaczenie zarządzania rozwojem społeczeństwa za pomocą wspierania określonych dziedzin jego funkcjonowania poprzez dostarczanie usług publicznych [Carter i Kourdi, 2003]. Problemem, jaki rysuje się przed państwem, jest znalezienie konsensusu między oczekiwaniami obywateli w zakresie zaspokojenia ich potrzeb a ekonomicznymi możliwościami im sprostania, co skutkuje poszukiwaniem sprawnych metod zarządzania ograniczonymi zasobami. J. Zieleniewski [1969, s. 232] określa „sprawność jako miarę uniwersalną, na którą składa się skuteczność, korzystność, jak i ekonomiczność (tzw. walory praktyczne), które współcześni badacze teorii i praktyki zarządzania publicznego uznają jako fundamentalne dla prawidłowej realizacji funkcji państwa, a w nim sektora publicznego i funkcjonujących w nim organizacji publicznych". Podążanie ku sprawności w praktyce działania organizacji publicznych jest ważne, ponieważ w miarę postępu społeczno-gospodarczego udział państwa i jego podmiotów w kształtowaniu podstaw rozwoju społeczeństwa zwiększa się systematycznie, co jest odpowiedzią na niedoskonałości rynku, zawodność państwa oraz niedostatki zarządzania, ale z drugiej strony może prowadzić do negatywnych zjawisk gospodarczych.

Państwo ma do wypełnienia wiele zadań i spełnia w związku z tym wiele funkcji zarówno zewnętrznych związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej oraz z utrzymywaniem kontaktów i stosunków międzynarodowych, jak i wewnętrznych, w skład których wchodzą funkcje: prawodawcza, porządkowa, administracyjna, gospodarcza, socjalna i kulturalna [Oniszczuk, 2008, s. 401]. Nie ma jednoznacznego, powszechnie przyjętego sposobu klasyfikacji funkcji państwa zarówno w odniesieniu do zakresu przedmiotowego tych funkcji, jak i klasyfikacji oraz sposobów ich wypełniania. Autorzy podejmujący rozważania

na ten temat często wskazują kryterium, według którego funkcje te zostały wyróżnione. Liczba tak wyróżnionych funkcji waha się od kilku do kilkunastu. Identyfikując funkcje państwa według kryterium przedmiotu aktywności państwa, które jest w literaturze stosowane najczęściej, B. Kożuch [2004, s. 60] wyróżniła pięć sfer aktywności państwa, czyli gospodarkę, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, edukację i kulturę. Natomiast J.W. Bossak [2006, s. 37-38] wymienia ich trzynaście, w tym: stanowienie i zapewnienie rządów prawa; ochrona wolności i podmiotowości jednostek; określenie ram prowadzenia działalności i obrotu gospodarczego; zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego; dbałość o dobra publiczne (infrastruktura); dbałość o rozwój edukacji, służby zdrowia i kultury; zapewnienie równowagi ekonomicznej; tworzenie warunków do wzrostu akumulacji, inwestycji, zatrudnienia i rozwoju; pobudzanie przedsiębiorczości, konkurencji; prowadzenie działalności gospodarczej w sektorach uznanych za strategiczne lub istotne, którymi przedsiębiorstwa prywatne nie wykazują zainteresowania; minimalizowanie przyczyn i zjawisk ubóstwa oraz marginalizacji społecznej; rozwój świadczeń społecznych, zapewnienie harmonii społecznej. J. Hausner [red., 2001, s. 153], wykorzystując kryterium stopnia aktywności państwa, charakteryzuje minimalny zestaw funkcji państwa, funkcje poziomu pośredniego i funkcje państwa aktywnego. Ponadto dodatkowo dzieli je na te, które sprowadzają się do przeciwdziałania skutkom niesprawności rynku i te, które wynikają z troski o sprawiedliwość społeczną. W. Kieżun [2004, s. 37-38] wyróżnia funkcje państwa według pięciu ról, które pełni czyli: opiekuna (zapewnienie bezpieczeństwa); arbitra (określenie reguł postępowania, reagowanie na odchylenia od reguł); kontrolną i kreatywną (kontrola respektowania ustalonych reguł, utrzymanie infrastruktury oraz pobudzanie rozwoju gospodarczego); koordynatora (utrzymanie pokoju społecznego, redystrybucja dochodu narodowego) oraz produkcyjną (tworzenie i dostarczanie niektórych dóbr i usług). F.A. von Hayek [2006] identyfikuje funkcje państwa związane ze stosowaniem przymusu i funkcje usługowe, które stosowania przymusu nie wymagają. Te pierwsze sprowadzają się do tworzenia prawa i do stania przez państwo na straży jego przestrzegania. Natomiast funkcje usługowe F.A. von Hayek dzieli na:

- działalność ułatwiającą zdobywanie informacji o faktach istotnych dla podmiotów gospodarczych, w tym tworzenie systemu pieniężno-kredytowego, ustalanie standardów miar i wag, organizowanie działalności statystycznej, organizowanie oświaty;
- działalność związaną z dostarczaniem tych usług niezbędnych społeczeństwu, których nie jest w stanie zapewnić mechanizm rynkowy, gdyż nie można zastosować zasady wykluczania, tzn. ograniczyć kręgu ich odbiorców tylko do tych, którzy są gotowi za nie płacić.

Pomimo że wskazany badacz ograniczył funkcje usługowe minimalistycznie do działalności w zakresie bezpieczeństwa publicznego, higieny i zdrowia publicznego oraz budowy i utrzymania niektórych obiektów infrastruktury, podkreślał jednak, że nie ma powodów, dla których zakres tej czysto usługowej działalności nie miałby powiększyć się wraz z ogólnym wzrostem dobrobytu w państwie, aczkolwiek z umiarem i troską o rachunek ekonomiczny jego funkcjonowania [Godłów-Legiędź, 1992, s. 86-88; Musiał, 2012]. Problem w tym, aby realizacja wskazanych funkcji państwa odbywała się zgodnie zasadami efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej. Stąd potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań dla sektora publicznego. Realizacja generalnego celu państwa, jakim jest dobro społeczne, wymaga, jak stwierdza A. Barteczek [2009], spełniania przez państwo co najmniej następujących funkcji: (1) ochrony i realizacji przyjętych wartości; (2) tworzenia warunków niezbędnych do zachodzenia pewnych procesów, najogólniej mówiąc funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa; (3) przeciwdziałania niesprawnościom rynku oraz (4) stymulowania procesów pożądanych i hamowania lub eliminowania zjawisk niekorzystnych oraz respektowania podstawowych wartości, które znajdują swój wyraz – z reguły – w ustawie zasadniczej.

W Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku [Konstytucja RP, 1997] można znaleźć sformułowanie o poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, a następnie wezwanie do stosujących konstytucję, by czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi. Do najczęściej wymienianych wartości tkwiących u podstaw współczesnych państw należą:

1. Wolność, którą rozumie się jako swobodę wyboru i możliwość podejmowania działania.
2. Sprawiedliwość społeczną, której zadaniem jest zapewnienie każdej osobie wszystkiego tego, co jest jej potrzebne do osiągnięcia swych celów i co wymaga pomnożenia dobra wspólnego i jego właściwego rozdziału między jednostki [Skrzeszewski, 1985, s. 275].
3. Równość, łącząca się z wartością sprawiedliwość, gdyż uznaje się za sprawiedliwe równe traktowanie wszystkich obywateli. Równość łączy się też z wolnością, gdyż wszyscy mogą – jeśli tylko pozwalają im na to ich predyspozycje – korzystać ze swobód prawnie zagwarantowanych i w równym stopniu są przez prawo chronieni. Oznacza to równe uczestnictwo w wolności [Balcerowicz, 1995].
4. Demokracja, która polega na ustanowieniu zbioru zasad regulujących współżycie obywateli mających równe prawa poprzez tworzenie systemu politycznego posiadającego konstytucyjne gwarancje możliwości regularnej zmiany

osób u władzy [Sartori, 1994, s. 332] oraz mechanizm społeczny zapewniający możliwie największej części ludności wpływ na podstawowe decyzje za pomocą wyboru spośród osób ubiegających się o stanowiska polityczne [Lipset, 1995, s. 48].

5. Bezpieczeństwo, tradycyjnie rozumiane jako pewna wartość, której ma strzec państwo i odnoszące się do bezpieczeństwa zewnętrznego, czyli obrony przed agresją, oraz bezpieczeństwa wewnętrznego polegającego na zapewnieniu porządku publicznego, a więc przede wszystkim na obronie obywateli i instytucji publicznych przed gwałtem oraz ochronie własności prywatnej i publicznej. Współcześnie odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo jest nieporównanie szersza, można powiedzieć wielowymiarowa. Jej zakres rzeczowy i poziom jest w poszczególnych państwach zróżnicowany, przy czym daje się zaobserwować tendencję do jej rozszerzania. W szczególności obowiązkiem państwa jest lub może być troska o bezpieczeństwo obywateli jako konsumentów; bezpieczeństwo ekologiczne; bezpieczne warunki pracy; gwarantowanie minimum egzystencji; zabezpieczenie socjalne na wypadek choroby, inwalidztwa, osiągnięcia wieku emerytalnego, bezrobocia; ochrona zdrowia i ochrona przed nieuczciwą konkurencją.
6. Dobrobyt, określony jako cel działania państwa w relacji do poziomu zaspokajania potrzeb jego obywateli. Nie może to oczywiście oznaczać, że państwo powinno zaspokajać wszystkie zgłaszane potrzeby, ale oznacza konieczność tworzenia warunków instytucjonalnych (normy prawne, rozwiązania organizacyjne) i materialnych (infrastruktura) sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, w tym podejmowaniu przez obywateli działalności gospodarczej i rozwojowi społecznemu.

Od końca XX wieku zwiększa się rola administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa, czyli funkcja świadcząca administracji. Współczesne pojmowanie funkcji świadczącej administracji ulega istotnej transformacji zarówno pod wpływem rozwoju cywilizacyjnego, jak też wprowadzanych w wielu krajach reform sektora publicznego, których istotą jest implementowanie zasad typowych dla nowego zarządzania publicznego, w tym m.in. dostarczanie obywatelom wielu usług publicznych według standardów jakościowych właściwych dla sektora prywatnego [Jaxa-Dębicka, 2008, s. 97]. Jako podstawową formę realizacji funkcji administracji świadczącej można wymienić dostarczanie usług publicznych za pośrednictwem organizacji świadczących należących do sektora publicznego lub społecznego czy prywatnego. Korzystając z rozwiązań prawnych, administracja publiczna stosuje system przetargów, koncesji i zezwoleń, w wyniku których wyłania podmioty oferujące najwyższy standard usług realizowanych zgodnie z efektywnymi zasadami rachunku ekonomicznego oraz biorąc pod uwagę potrzeby ich potencjalnych odbiorców-obywateli.

W prawie i pragmatyce Wspólnoty Europejskiej pojęcie „administracja publiczna" należy do pojęć prawa wspólnotowego. Administracja publiczna w rozumieniu art. 39 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, 2002] powinna być pojmowana nie instytucjonalnie, lecz funkcjonalnie i obejmować te rodzaje działalności, z którymi jest związana szczególna władza (władza publiczna) oraz szczególna odpowiedzialność (odpowiedzialność za ochronę ogólnych interesów państwa lub danej jednostki terytorialnej) [Szydło, 2006].

H. Izdebski i M. Kulesza [2004, s. 100-101] wymieniają trzy funkcje administracji publicznej: (1) rządzenie, czyli realizacja programu politycznego, który był nakreślony przed objęciem władzy, (2) realizacja zadań bieżącej administracji, wynikających z obowiązujących przepisów prawnych, wśród których występują zarówno działania władcze (porządkowo-reglamentacyjne), jak i administracja świadcząca (usługi publiczne) i zarząd majątkiem publicznym (funkcje właścicielskie administracji), a także funkcje z zakresu zarządzania rozwojem (czynności planistyczne i koordynacyjne) oraz (3) zarządzanie zasobami ludzkimi, materialnymi, kompetencyjnymi oraz informacyjnymi danej organizacji administracji publicznej i zarządzanie rozwojem instytucjonalnym administracji. J. Boć [2007, s. 15, 129-131], podkreślając rolę sektora publicznego we współczesnych demokratycznych państwach wskazuje na konieczność realizowania przez administrację publiczną następujących funkcji: (1) porządkowo-reglamentacyjnej związanej z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, dotyczącą regulowania życia obywateli; (2) świadczącej, czyli świadczenia usług publicznych lub ich świadczenia za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego (przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zakładów administracyjnych); w ramach tej funkcji organy administracji publicznej zaspokajają potrzeby społeczne; (3) regulatora rozwoju gospodarczego przejawiającą się w zastosowaniu klasycznych instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych w postaci zezwoleń, kontyngentów, ceł, a także udziale państwa w zarządzaniu gospodarką narodową; (4) organizatorskiej, w ramach której organy administracji podejmują działania twórcze, samodzielne i kreatywne; (5) wykonawczej, polegającej na wykonywaniu przepisów przez organy i instytucje administracji, które muszą przestrzegać prawa, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami legalizmu, państwa prawa, państwa prawnego, państwa praworządnego; (6) kontrolno-nadzorczej, w ramach której państwo kontroluje i nadzoruje obywateli oraz (7) prognostyczno-planistycznej, dzięki której władza publiczna formułuje plany, prognozy i strategie. Odnosząc się do podziału władzy i zróżnicowanego podejścia do funkcji administracji publicznej, J. Supernat [2003] wyróżnia trzy ujęcia: (1) polityczne, które wskazuje na publiczny charakter administracji publicznej i odpowiedzialność administracji publicznej przed parla-

mentem i społeczeństwem; (2) prawnicze, w którym postrzega się administrację publiczną jako działalność normowaną prawem i poddaną rządom prawa, które chroni indywidualne wolności prawa obywateli oraz (3) menedżerskie wskazujące na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego, a także sektora pozarządowego w odniesieniu do oczekiwanych rezultatów osiąganych w drodze efektywnego zarządzania. Przyjętym obecnie sposobem delimitacji funkcji i zadań administracji publicznej jest podział na administrację władczą i administrację świadczącą. O administracji władczej mówi się wówczas, gdy administracja „wkracza", czyli przy użyciu środków władczych ingeruje w sferę prawną obywateli, ogranicza ich wolność bądź własność, nakłada na nich obowiązki i w jakiś sposób ich obciąża. Administracja „świadcząca" zapewnia obywatelom określone świadczenia i usługi lub inne korzyści w konsekwencji instrumentalnego stosowania określonych środków. Podążanie państwa ku bardziej efektywnemu dostarczaniu usług obywatelom przyczyniło się do rozwoju zarządczych sposobów gospodarowania środkami publicznymi i do rozkwitu zarządzania publicznego jako dyscypliny teoretycznych rozważań i praktyki działania organizacji publicznych i głównie odnosi się do wskazanej powyżej administracji świadczącej.

W odniesieniu do celów stawianych przed administracją publiczną istotna staje się kwestia ochrony interesu publicznego, który stanowi dla niej punkt odniesienia i swoisty system wartości. Pojęcie interesu publicznego jest tożsame z dobrem wspólnym (publicznym) oraz jest kluczowe dla zrozumienia funkcjonowania współczesnego państwa i służącej mu administracji publicznej. Choć jest to pojęcie nieostre (niedookreślone), precyzyjnie wyznacza pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej. Rozumienie interesu publicznego znajduje przede wszystkim wyraz w obowiązującym prawie, które nie zawsze potrafi opisać, co jest czy co powinno być interesem publicznym. Pozostawia to władzom administracyjnym pewną swobodę decyzyjną. Często o tym, co jest interesem publicznym, decyduje wola polityczna. Wola polityczna to przejaw rządzenia polegającego na osiągnięciu celów: politycznego, administracyjnego, gospodarczego, społecznego przy przestrzeganiu obowiązującego prawa [Izdebski i Kulesza, 2004, s. 96-97]. Współczesne państwa, w imię demokracji i postępu, zmierzają do finansowania ze środków publicznych coraz szerszego katalogu potrzeb społecznie uznanych za ważne. Zgodnie z teorią ekonomii potrzeby mają charakter nieograniczony, w związku z tym nie ma możliwości zaspokojenia ich w całości. Wybranie najistotniejszych potrzeb publicznych, które należy finansować w pierwszej kolejności, w dobie ograniczonych środków finansowych, należy do jednych z najważniejszych zadań państwa, a pomóc może w tym priorytetyzacja celów. Rola administracji publicznej w tym zakresie jest zasadnicza. Jej celem jest znalezienie jak najlepszych sposobów i najnowocze-

śniejszych narzędzi i instrumentów, aby wskazać priorytety do finansowania ze środków publicznych i ram dla działania organizacji publicznych, a następnie dzięki zastosowaniu instrumentarium sprawnego zarządzania je osiągać. Organizacje publiczne działają w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje cele głównie przez tworzenie relacji współdziałania z innymi organizacjami lub niezinstytucjonalizowanymi uczestnikami życia społeczno-gospodarczego (szerzej rozdział 3). W zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, jednakże odnoszenie ich do tychże organizacji wymaga uwzględnienia specyfiki tego obszaru [Frączkiewicz-Wronka, 2009; Sudoł i Kożuch, 2010]. Wśród najistotniejszych, specyficznych kwestii wskazuje się, iż w przeciwieństwie do organizacji gospodarczych organizacji publicznych nie można oceniać na podstawie kształtowania zysku lub ich wartości rynkowej. Podstawę oceny może stanowić realizacja interesu społecznego, a kontrolę i ocenę działalności tych instytucji w dużym stopniu przekazuje się społeczeństwu [Sudoł i Kożuch, 2010]. Ponadto, jak zauważa Z. Barczyk, podmioty sektora publicznego są w innej sytuacji niż przedsiębiorcy prywatni, mianowicie wydają „nie swoje" pieniądze [Barczyk, 2010], stąd konieczny jest bardziej drobiazgowy i rzetelny namysł nad kierunkami alokacji środków publicznych i efektywne nimi zarządzanie.

2.4. Prawne podstawy funkcjonowania organizacji publicznych

W prawie polskim nie występuje definicja organizacji publicznej. Pojęcie organizacji publicznej ma charakter interdyscyplinarny i jest związane takimi obszarami, jak zarządzanie, socjologia i psychologia. W prawie pojawia się pojęcie zadania publicznego. Pojęcie „zadanie publiczne" należy do pojęć z zakresu prawa administracyjnego [Wolska, 2018]. Niestety brakuje legalnej definicji tego pojęcia. Zadanie publiczne jest różnie definiowane i interpretowane. Według jednej z definicji zadaniem publicznym jest normatywnie określony obowiązek, będący również uprawnieniem państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, realizowany przez kompetentny organ administrujący za pomocą prawnych form działania [Szadok-Bratuń, 2012, s. 2007]. Zgodnie z inną definicją termin ten jest również utożsamiany z pojęciem „zadania administracji publicznej", która stanowi część zadań państwa, czyli zadań organów wszystkich władz publicznych funkcjonujących w państwie [Brzeski, 2009, s. 525]. Niektórzy autorzy przyjmują szerszy zakres pojęcia zadania publicznego, mieszczący działania, które zaspokajają nie tylko potrzeby obywateli, ale również wszystkich ludzi w zakresie, w jakim potrzeby te wynikają ze współżycia w społeczeństwie [Fundowicz, 2009, s. 155 i 158]. E. Knosala [2007] wyodrębnia cztery ujęcia definicji zadania publicznego: formalne, nor-

matywne, typologiczne i polityczne. W ujęciu formalnym zadania publiczne stanowią obszary zastrzeżone przez państwo do swojej działalności. W aspekcie normatywnym zadania publiczne obejmują sprawy, które wykraczają poza możliwości jednostki, a ich istotą jest rozwiązywanie problemów zbiorowości na podstawie takich zasad etycznych, jak solidarność czy poszanowanie naturalnych praw i wolności człowieka. Z kolei istotą ujęcia typologicznego jest analiza empiryczno-porównawcza, która pozwala na wyodrębnienie celów działania państwa, takich jak sterowanie gospodarką, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, rozwój techniki, ochrona środowiska, cele socjalne i kulturalne. W ostatnim aspekcie, tj. politycznym, rozpiętość podstawowych zadań publicznych jest wynikiem decyzji politycznych [Stasikowski, 2009, s. 49].

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Ingerencja państwa w dziedzinie gospodarki, spraw społecznych i kulturalnych polega na realizacji zadań, które nie mogą być skutecznie zrealizowane samodzielnie. Zakres tych zadań nie jest jednak wprost wskazany w Konstytucji RP, natomiast wynika z różnych celów państwa. Do określenia tego katalogu może służyć analiza używanych przez ustawodawcę zwrotów: „władze publiczne są obowiązane", „władze publiczne zapewniają", „władze publiczne chronią". Artykuł 22 Konstytucji RP reguluje, że ograniczenia wolności gospodarczej są dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Powyższy przepis nie określa jednak sfer działalności gospodarczej, w których interes publiczny może być realizowany przez państwo. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP reguluje zasady ograniczania wolności i praw osobistych [Stahl, 2007, s. 112]. Należy uznać, że aktywność państwa nie jest nieograniczona. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kategorie ograniczeń to tylko wycinek celów państwa. Na przykład art. 68 ust. 3 i 4 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku oraz zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP nie pozwala na wprowadzanie zadań publicznych na podstawie innego aktu niż ustawa. Zadania publiczne określone w aktach wykonawczych mogą stanowić jedynie doprecyzowanie zadań wynika-

jących z ustawy i muszą pozostać zawsze w związku z zadaniami wynikającymi z ustaw zawierających stosowne delegacje. Ponadto konstytucyjne określenie zadań publicznych ma na celu pozbawienie władzy wykonawczej wpływu na kreowanie zadań publicznych, gdyż władza ta powinna jedynie te zadania wykonywać [Błaś, 2001, s. 51]. S. Fundowicz uznaje, że zadanie publiczne może być ustanowione albo na drodze ustawy, albo na podstawie powszechnej opinii prawnej, albo domniemania [Fundowicz, 2000, s. 79]. Wszelkie kompetencje administracji publicznej oraz wszelkie zadania publiczne, które są wykonywane przez podmioty umieszczone poza strukturą państwa i samorządu, muszą mieć podstawę prawną wyrażoną w ustawie zgodnie z art. 2 Konstytucji. W państwie prawa ani powszechna opinia wyrażona w obrocie prawnym, ani żadne domniemanie nie może kreować zadań publicznych [Tabernacka, 2007, s. 83-84]. Należy przy tym zauważyć, że podstawową cechą państwa prawnego jest ograniczenie jego działalności do ściśle określonych obszarów, co wynika z faktu, że pierwotnym celem zasady demokratycznego państwa prawnego jest ochrona obywatela przed działaniami państwa absolutnego. Źródłem celów państwa, które powinny być realizowane za pomocą zadań publicznych, jest prawo unijne, które stało się częścią krajowego porządku prawnego lub które zostało do niego zaimplementowane. Podobnie jak w przypadku ustaw, zadania publiczne są uregulowane w wielu aktach prawa unijnego o zróżnicowanej randze.

Przede wszystkim wskazuje się, że prawne pojęcie zadań publicznych obejmuje zarówno zadania publiczne w sensie ekonomicznym, jak i zadania społeczne. „W przypadku zadań publicznych państwa wykorzystanie mechanizmu rynkowego nie wchodzi w rachubę z powodu specyficznych, naturalnych cech potrzeb i dóbr publicznych. Trudno byłoby bowiem na zasadach rynkowych organizować np. obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, służbę dyplomatyczną, administrację państwową" [Owsiak, 2005, s. 56]. Z kolei realizacja zadań społecznych państwa to zaspokajanie indywidualnych potrzeb obywateli, które wprawdzie, ze względu na ich cechy fizyczne, mogłyby być zaspokajane na zasadach rynkowych, ale rodziłoby to jednak wiele niebezpieczeństw wywołanych przez niesprawności mechanizmu rynkowego. Zadania publiczne to zatem wszystkie działania, które są podejmowane jako realizacja woli uprawnionego podmiotu (władzy publicznej) wyrażonej w odpowiedniej formie. Definicja taka jest zgodna z poglądem S. Biernata, który wskazał, że podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną, nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturą administracji [Biernat, 1994, s. 25]. Zakres zadań publicznych – a w konsekwencji również i katalog podmiotów je realizujących – jest zatem każdorazowo konsekwencją

decyzji w pierwszej kolejności prawodawcy, a w drugiej – tych organów, którym przepisy prawa pozostawiły swobodę uznawania określonych zadań za zadania publiczne [Kubalski i Małowiecka, 2019].

Nie sposób nie wspomnieć o znaczącej roli orzecznictwa w zdefiniowaniu pojęcia zadań publicznych. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27.09.1994 roku wyraził pogląd, że „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych gminy, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych" [Uchwała TK z 27.09.1994]. Pokreślił, że zadania własne i zlecone, realizowane przez samorząd terytorialny, „mają charakter funkcji państwa, rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej, która powinna odpowiadać przewidzianym przez konstytucję rygorom legalności dla wykonywania funkcji państwowych" [Uchwała TK z 27.09.1994].

Warto również zwrócić uwagę na stanowisko SN, który w nieco wcześniej, niż powołana uchwała TK, wydanym orzeczeniu, wywiódł, iż na pojęcie kompetencji składają się „różne elementy: zadania organu ustalone przez odpowiednie przepisy prawa i odpowiadające tym zadaniom obowiązki i uprawnienia". Sąd zaznaczył, że organ, który określone kompetencje wykonuje na podstawie ustawy, nie może w drodze własnego działania ani modyfikować tej kompetencji, ani przenieść jej „(…) na inny organ lub jednostkę (chyba że prawo wyraźnie go do tego upoważnia). Kompetentny organ nie może zatem »zrzec« się swej kompetencji, bowiem jest ona w świetle prawa nie tylko uprawnieniem, lecz przede wszystkim obowiązkiem działania w określonej sferze spraw" [Wyrok SN z 13.05.1994].

W tym kontekście rodzi się pytanie: jakie organizacje można uznać za organizacje publiczne i czy to są wszystkie podmioty realizujące zadania publiczne? W pierwszej kolejności należałoby sięgnąć do Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku (t.j. z dnia 1 marca 2021 roku, Dz.U. 2021, poz. 670), w której ustawodawca (art. 2) określił, że zadania publiczne realizują następujące podmioty:

1) organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy,
2) jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe,
3) fundusze celowe,
4) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz spółki wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej,
5) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

6) Narodowy Fundusz Zdrowia,
7) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych,
8) uczelnie,
9) federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki,
9a) instytuty badawcze,
9b) instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz,
9c) jednostki organizacyjne tworzone przez Polską Akademię Nauk,
10) Polska Komisja Akredytacyjna,
11) Rada Doskonałości Naukowej.

Te podmioty ustawodawca nazwał dalej „podmiotami publicznymi". Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawę tę stosuje się również wobec tych podmiotów, którym podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego, jeżeli w związku z realizacją tego zadania istnieje obowiązek przekazywania informacji do lub od podmiotów niebędących organami administracji rządowej. Ustawodawca wyraźnie stwierdził, że ustawy nie stosuje się do przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, służb specjalnych w rozumieniu art. 11 Ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 roku, poz. 27 i 2320), Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Narodowego Banku Polskiego, gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 4 nie stosuje się do instytutów badawczych, Centrum Łukasiewicz, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, uczelni, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych, Polskiej Komisji Akredytacyjnej, Rady Doskonałości Naukowej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Jednakże bezsporny pozostaje fakt, że wskazane podmioty mają charakter organizacji publicznych, oczywiście z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej i spółek handlowych, jeśli nie wykonują one zadań publicznych.

Od chwili uchwalenia wskazany przepis był sześciokrotnie nowelizowany. Co do zasady było to związane ze zmianami przepisów ustrojowych prawa administracyjnego wpływających na zmiany w strukturze i nazewnictwie podmio-

tów realizujących zadania publiczne [Kubalski i Małowiecka, 2019]. Oznacza to, że bezspornie mamy do czynienia z organizacjami publicznymi. Wskazuje na to przyjęty inny niż rodzajowy sposób wskazania podmiotów podlegających pod stosowanie przepisów ustawy informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Co prawda we wstępie do wyliczenia podkreśla się, że przepisy stosuje się do podmiotów realizujących zadania publiczne określone przez ustawę, ale bezpośrednio po tym wprowadzeniu następuje enumeratywne wyliczenie poszczególnych kategorii podmiotów.

Warto podkreślić, że wyliczenie nie zostało sporządzone na podstawie jednolitego kryterium. Na równym poziomie są bowiem wymieniane: odrębne osoby prawne, ich organy, organy administracji, aparaty pomocnicze tych organów, a wreszcie nieposiadające osobowości prawnej jednostki służące osobom prawnym do realizacji ich zadań. W artykule 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ustawodawca zamierzał w sposób syntetyczny ująć wszystkie podmioty mające umocowanie konstytucyjne, w szczególności organy sprawujące szeroko rozumianą władzę publiczną [Kubalski i Małowiecka, 2019]. Wydaje się, że takie wyliczenie wyraźnie pomaga we wskazaniu organizacji publicznych, a przynajmniej próbuje usystematyzować tę wiedzę.

Pojęcie organów kontroli państwowej i ochrony prawa pokrywa się z tytułem IX Konstytucji RP i jako takie stanowi bezpośrednie odwołanie do jego treści. Są to: 1) organ kontroli państwowej – Najwyższa Izba Kontroli; 2) organy ochrony prawa: a) Rzecznik Praw Obywatelskich, b) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

We wskazanym przepisie wymieniono również sądy. Sformułowanie jest jednak dość niefortunne, ponieważ w strukturze konstytucji sądy występują obok trybunałów – czyli Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia finansów publicznych stanowi jednostkę budżetową. Nie ulega natomiast wątpliwości, że – zgodnie z brzmieniem art. 175 Konstytucji RP – Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe są organizacjami publicznymi. Za jednostki organizacyjne prokuratury należy uznać:

1) powszechne jednostki organizacyjne prokuratury (art. 16 Prawa o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 roku, t.j. Dz.U. z 2021 roku, poz. 66):
2) jednostki organizacyjne Instytutu Pamięci Narodowej (art. 1 § 4 Prawa o prokuraturze).

Jednostkami samorządu terytorialnego (JST) są gminy, powiaty i województwa. Każda z JST ma własny organ stanowiący (odpowiednio będą to: rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) oraz organ wykonawczy (odpowiednio będą to: wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa). Wszystkie one będą organizacjami publicznymi.

Należy zauważyć, że zarówno starosta, jak i marszałek województwa są samodzielnymi organami administracji publicznej. Realizują oni swoje uprawnienia poprzez swój aparat pomocniczy – odpowiednio: starostowo powiatowe i urząd marszałkowski. Te zaś podmioty z finansowo-prawnego punktu widzenia są jednostkami budżetowymi.

Artykuł 9 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 wskazuje podmioty tworzące sektor finansów publicznych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostka budżetowa to forma organizacyjna dla sektora finansów publicznych. „Przedmiotem działalności jednostek budżetowych jest z reguły świadczenie usług o charakterze nieodpłatnym bądź też wykonywanie innych zadań administracji publicznej i dlatego dochody, jakie jednostki te mogą uzyskać, są najczęściej niewspółmiernie niskie w stosunku do wydatków, jakie muszą ponosić na pokrycie kosztów swojej działalności. Taka forma finansowania zadań jest uzasadniona wówczas, gdy realizacja tych zadań musi następować niezależnie od tego, czy ewentualne wpływy chociaż w części będą w stanie pokryć konieczne wydatki. Wtedy ciężar finansowania takich zadań spoczywa na władzy publicznej" [Sawicka, 2010, s. 45].

Zgodnie z art. 43 pkt 2 Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polskiej prowadzi ewidencję podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2020 roku, poz. 735). Państwowe jednostki organizacyjne to m.in.:

1) Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
2) Kancelaria Sejmu,
3) Kancelaria Senatu,
4) Trybunał Konstytucyjny,
5) Krajowe Biuro Wyborcze,
6) Główny Urząd Statystyczny wraz ze wszystkimi podległymi mu jednostkami,
7) Rządowe Centrum Legislacji,
8) regionalne izby obrachunkowe,
9) samorządowe kolegia odwoławcze.

Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką sektora finansów publicznych wykonującą odpłatnie wyodrębnione zadania własne jednostek samorządu

terytorialnego i pokrywającą koszty swojej działalności co do zasady z przychodów własnych (art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Zgodnie z art. 14 tej ustawy samorządowe zakłady budżetowe wykonują zadania własne jednostki samorządu terytorialnego.

Działalność lecznicza polega przede wszystkim na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, jak również na promocji zdrowia lub realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia (art. 3 ust. 1 i 2 Ustawy o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 roku, t.j. Dz.U. Nr 112, poz. 654). Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w obecnym stanie prawnym są specyficzną formą prowadzenia działalności leczniczej. Przepisy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczą również spółek prawa handlowego wykonujących działalność leczniczą, ale wykluczono z niej w szczególności:

1) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej oraz posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne takich stowarzyszeń;
2) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Podmioty te w zakresie wykonywania zadań publicznych mają charakter organizacji publicznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych to posiadająca osobowość prawną szczególna państwowa jednostka organizacyjna. Odpowiednikiem ZUS w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników jest KRUS. Prezes KRUS jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu ds. rozwoju wsi (art. 2 ust. 1-2 Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 roku, t.j. Dz.U. z 2021, poz. 266). Narodowy Fundusz Zdrowia jest szczególną państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (art. 96 ust. 1 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z dnia 27 sierpnia 2004 roku, t.j. Dz.U. z 2021, poz. 1285). Podstawowym zadaniem NFZ jest zarządzanie składkami na ubezpieczenie zdrowotne.

Podmioty wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne to państwowe jednostki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym i mają one status organizacji publicznych.

Organizacjami publicznymi są również państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych. Zgodnie z ogólną zasadą określoną w art. 33 kodeksu cywilnego oso-

bami prawnymi są te jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, przy czym – co do zasady – są to przepisy rangi ustawowej. Katalog typów podmiotów będących państwowymi osobami prawnymi zawarto w art. 3 ust. 1 Ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z dnia 16 grudnia 2016 roku, t.j. z 2021 roku, poz. 1933. Ponadto zgodnie z tą ustawą mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych.

Pojęcie samorządowej osoby prawnej – wbrew pozorom – budzi wątpliwości. Jest to konsekwencją przyjętych rozwiązań legislacyjnych w samorządowych ustawach ustrojowych:

1) w Ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (t.j. Dz.U. z 2021 roku, poz. 1372) nie zdefiniowano pojęcia gminnej osoby prawnej;
2) w art. 46 ust. 2 Ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku (t.j. Dz.U. z 2020 roku, poz. 920) wskazano, że powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat;
3) w art. 47 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku (t.j. Dz.U. z 2020 roku, poz. 1668a) zdefiniowano, że wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo.

Zgodnie z wolą ustawodawcy „za samorządowe osoby prawne powinny być uznane wszystkie te osoby prawne, w których jednostka samorządu terytorialnego (np. województwo) ma 100% udziałów (akcji) lub je utworzyła, ale także takie podmioty, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada więcej niż połowę (ponad 50%) kapitału zakładowego lub akcji. Do komunalnych osób prawnych trzeba też zaliczyć takie podmioty wyposażone w osobowość prawną, w których większość udziałów (akcji) należy do jednostki samorządu terytorialnego i innych podmiotów komunalnych (innych jednostek samorządu terytorialnego)" [Jagoda, 2012].

Polska Komisja Akredytacyjna jest podmiotem ustanowionym w art. 251 tej ustawy i jest instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. Rada Doskonałości Naukowej to podmiot pełniący funkcję centralnego organu administracji rządowej działający na rzecz zapewnienia rozwoju kadry naukowej zgodnie z najwyższymi standardami jakości działalności naukowej wymaganymi do uzyskania stopni naukowych, stopni w zakresie sztuki i tytułu profesora (art. 232).

Tylko i wyłącznie zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne rozciągnięto niektóre obowiązki na pod-

mioty, którym podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego. W przedstawionym kontekście wydaje się, że to właśnie ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne jest jedynym aktem prawnym w polskim systemie praw, który pokazuje w miarę zwarty sposób organizacje publiczne. Podmioty, które realizują zadania publiczne w tym zakresie, mają również status organizacji publicznych.

2.5. Podsumowanie

Nadrzędnym celem działania organizacji publicznych jest zaspokajanie potrzeb społecznych uznanych za tak ważne dla rozwoju społeczno-gospodarczego, że finansuje się je ze środków publicznych uzyskiwanych w konsekwencji alokacji dochodu narodowego tworzonego w procesie kolekcjonowania podatków i innych danin. Organizacje publiczne [Kożuch, 2004, s. 83] są tworzone i działają po to, aby realizować swojej cele poprzez wykonywanie zadań w interesie publicznym. Dostarczają usługi i dobra publiczne, które na danym etapie rozwoju państwa, zgodnie z doktryną polityczną, są uznane jako te, których finansowanie przyczynia się do wzrostu konkurencyjności państw w konsekwencji tworzenia kapitału ludzkiego oraz stanowi istotny element wspierający osiąganie lepszego poziomu życia tych osób, które są zmarginalizowane lub zagrożone marginalizacją. Rezultaty ich działalności mają zarówno pośredni (rozbudzanie aspiracji), jak i bezpośredni (zaspokajanie zgłaszanych potrzeb) wpływ na społeczeństwo. Istotne jest również to, że rezultaty ich działalności oddziaływają na organizacje działające w sektorze społecznym i biznesowym, a efektywność procesów dostarczania usług publicznych oddziałuje na funkcjonowanie gospodarki. Wszelkie działania organizacji publicznych, zgodnie z logiką dokumentów programowych Unii Europejskiej, powinny być innowacyjne oraz nowatorskie i pozwalać na realizację ich własnych interesów, stąd też każdy podmiot powinien określić domenę, w której działa [Sześciło i in., 2014]. Organizacje publiczne są w pewnym sensie monopolistami w domenach, w których działają, regulują życie społeczne, wpływają na jakość życia, a także funkcjonują dzięki środkom pochodzącym z podatków. Logika rozwoju sektora publicznego i zarządzania publicznego podąża ku temu, aby monopolistyczna pozycja dotyczyła zadań, ale ich wykonanie w drodze poszukiwania lepszej jakości i efektywności organizacyjnej i ekonomicznej mogło być zlecane także podmiotom działającym w innych sektorach gospodarki narodowej.

Organizacje publiczne są organizacjami pozagospodarczymi, co oznacza, że nie generują dochodów i świadczą swoje usługi nieodpłatnie na rzecz społeczeństwa. Podstawą działalności organizacji publicznych jest ich interakcja z otocze-

niem (choć same są z niego wyodrębnione), z którym są nierozerwalnie związane, pozyskują z niego bowiem zasoby, jednocześnie na nie oddziałując [Frączkiewicz-Wronka, 2016]. Działania te są bardzo złożone z uwagi na fakt, iż każda grupa społeczna może mieć inne wymagania wobec publicznych dóbr i usług, co utrudnia ich zaspokajanie, ponieważ interesy poszczególnych odbiorców usług świadczonych przez organizacje publiczne mogą być w najlepszym razie niesprzeczne, a często są antagonistyczne. Efektem działań państwa opiekuńczego jest polityka ukierunkowana na zapewnienie dobrobytu obywatelom w pięciu szerokich kategoriach: ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, usługi społeczne finansowane ze środków publicznych, praca socjalna i osobiste usługi społeczne oraz zarządzanie publiczne. Proces kształtowania polityki, jak stwierdza Paul Sabatier, obejmuje sposób, w jaki problemy są skonceptualizowane i przedstawiane rządowi do rozwiązania; instytucje rządowe formułują alternatywy i wybierają rozwiązania polityczne, a te rozwiązania są wdrażane, oceniane i korygowane w praktykach zarządzania publicznego. Mnogość narzędzi zarządzania jeszcze bardziej udoskonaliła i/lub skomplikowała zdolność współczesnego państwa do tworzenia polityk publicznych i poszukiwania efektywnych sposobów ich realizacji w ramach zarządzania publicznego, przyczyniając się do powstania czegoś, co w literaturze zostało nazwane przedsiębiorczością polityczną i jawi się obecnie jako kluczowy składnik teorii tworzenia polityki [Salamon, 2002]. Organizacje publiczne są częścią państwa i są finansowane ze środków publicznych, a obowiązujący system publiczny ma na nie ogromny wpływ – głównie poprzez normy prawne, system wartości i oczekiwania interesariuszy, stąd też istnieje stała potrzeba poszukiwania metod efektywnego zarządzania nimi.

Bibliografia

Balcerowicz L. (1995), *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wydawnictwo Znak, Kraków.

Barczyk Z. (2010), *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.

Barteczek A. (2009), *Państwo jako podmiot zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne − elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice, s. 154-180.

Białecki I., Czepulis-Rutkowska Z., Sztanderska U., Wóycicka I. (2003), *Biała Księga 2003. Część VI. Nowy model społeczny*, PFSL, IBnGR, Gdańsk-Warszawa.

Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa–Kraków.

Błaś A. (2001), *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków.

Boć J. (2007), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.

Bossak J.W. (2006), *Systemy gospodarcze a globalna konkurencja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Brzeski M. (2009), *Zadanie publiczne* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa.

Carter S., Kourdi J. (2003), *The Road to Audacity*, Palgrave, London.

Drucker P.F. (1992), *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.

Fedorowicz Z. (1992), *Podstawy teorii finansów*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.

Frączkiewicz-Wronka A. (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.

Frączkiewicz-Wronka A. (2010), *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania miedzy sektorami biznesowym a publicznym*, „Organizacja i Zarządzanie. Kwartalnik Naukowy", nr 4(12), s. 5-24.

Frączkiewicz-Wronka A., Wronka-Pośpiech M. (2015), *Governance jako nowy paradygmat zarządzania organizacjami realizującymi cele polityki społecznej* [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka, Warszawa, s. 170-190.

Frączkiewicz-Wronka A., Wronka-Pośpiech M., Lara Montero A. (2015), *Innowacje – przesłanki wyłaniania się nowego paradygmatu polityki społecznej* [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka, Warszawa, s. 27-43.

Frączkiewicz-Wronka A. (2016), *Model biznesu organizacji publicznej – uwarunkowania kontekstowe* [w:] B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), *Refleksyjnie o współczesnym zarządzaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.

Fundowicz S. (2000), *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy", nr 2(31), s. 68-86.

Fundowicz S. (2009), *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław.

Godłów-Legiędź J. (1992), *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, WN PWN, Warszawa.

Grewiński M. (2021), *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Grzeszczyk T. (2005), *Polskie regiony w Strategii Lizbońskiej* [w:] J. Bieliński (red.), *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa, s. 206-208.

Hausner J., red. (2001), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.

Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa.

Jagoda J. (2012), *Komentarz do art. 47, Nb 4* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa.

Jaxa Dębicka A. (2008), *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.

KE (2008), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku. COM(2008) 412 z 2.7.2008, wersja ostateczna.

KE (2015), *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, COM(2015) 192 final.

KE (2018), *European Commission digital strategy. A digitally transformed, user-focused and data-driven Commission*, COM(2018) 7118 final.

KE (2019), *W kierunku zrównoważonej Europy 2030: dokument otwierający debatę*, COM (2019) 22 final, Bruksela, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52019DC0022

KE (2020a), *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020 z 3.3.2010, wersja ostateczna.

KE (2020b), *Shaping Europe's Digital Future*, Komisja Europejska, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2020.

KE (2021), *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, Komisja Europejska, COM(2021) 118 final.

Kieżun W. (2004), *Struktury i kierunki zarządzania państwem* [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.

Klasik A. (2002), *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.

Knosala E. (2007), *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa.

Konstytucja RP (1997), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa.

Kubalski G., Małowiecka M. (2019), *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa.

Kukier K. (2001), *Główne założenia Europejskiej Agendy Społecznej*, „Biuletyn Analiz UKiE", nr 5, styczeń.

Lipset S.M. (1995), *Homo politicus, społeczne podstawy polityki*, WN PWN, Warszawa.

MIE (2000), Spotkanie Rady Unii Europejskiej, 23-24 marca 2000, Wnioski Prezydencji, Monitor Integracji Europejskiej, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/lizbona200003.pdf (dostęp: 1.09.2022).

Musiał G. (2012), *Wiodące idee w filozofii społecznej Friedricha Augusta von Hayeka*, „Przegląd Filozoficzny − Nowa Seria", R. 21, nr 2(82), s. 279-294.

OECD (2017), *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. W kierunku pomyślnego wdrożenia w Polsce*, Better Policies For Better Lives, listopad, https://www.oecd.org/poland/Better-Policy-Series-Poland-Nov-2017-PL.pdf (dostęp: 1.09.2022).

Oniszczuk J. (2008), *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.

Rosati D. (2009), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Salamon L.M. (2002), *The New Governance and the Tools of Public Action* [w:] L.M. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Sartori G. (1994), *Zasady demokracji*, WN PWN, Warszawa.

Sawicka K. (2010), *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa.

Sicilia M., Guarini E., Sancino A., Andreani M., Renato R. (2016), *Public Services Management and Co-production in Multi-level Governance Settings*, "International Review of Administrative Sciences", Vol. 82, No. 1, s. 8-27.

Skrzeszewski Cz. (1985), *Katolicka nauka społeczna*, Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych, Warszawa.

Stahl M. (2007), *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27.09.2006, Warszawa.

Stasikowski R. (2009), *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice.

Sudoł S., Kożuch B. (2010), *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę* [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Supernat J. (2003), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku", nr 2, s. 28-43.

Szacki J. (1981), *Historia myśli socjologicznej. Część I*, PWN, Warszawa.

Szadok-Bratuń A. (2012), *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego" przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław.

Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J. (2014), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Szydło M. (2006), *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń.

Tabernacka M. (2007), *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską [dawna nazwa: EWG] z dnia 25 marca 1957 r. (tekst skonsolidowany: Dz.Urz. z 2002 r., UE C 325).

Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

Wolska H. (2018), *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych*, Warszawa.

Wyrok SN z 13.05.1994 r. I PO 4/94, OSNP 1994/3, poz. 52.

Zahra S.A., Jennings D., Kuratko D.F. (1999), *The Antecedents and Consequences of Firm Level Entrepreneurship: The State of the Field*, "Entrepreneurship Theory & Practice", No. 24, s. 45-65.

Zieleniewski J. (1969), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.

Marek Ćwiklicki

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rozdział 3

Tworzenie wartości publicznej jako cel zarządzania publicznego

3.1. Wstęp

Celem rozdziału jest wprowadzenie do zarządzania wartości publicznej jako wyjaśnienia dla oceny efektywności działań menedżerów publicznych. Koncepcję wartości publicznej opracowano, aby lepiej odpowiedzieć na pytania zadawane przez kierownictwo organizacji publicznych i nienastawionych na zysk dotyczące uzasadnienia i wyjaśnienia ich działań w złożonym otoczeniu gospodarczym, społecznym i politycznym. Menedżerowie publiczni poszukiwali koncepcji, która z jednej strony uzasadniałaby wykonywane przez nich zadania, a z drugiej podpowiadała, na czym powinni się skupić, żeby organizacja realizowała swoją misję.

Realizacji tego celu podporządkowano strukturę rozdziału, na który składa się w pierwszej kolejności wyjaśnienie znaczenia wartości publicznej. Kwestia definicyjna jest istotna, ponieważ pozwala przedstawić różne interpretacje wartości publicznej, co ma bezpośredni związek z kolejnym punktem. Jest nim jej operacjonalizacja zgodnie z założeniem „nie możesz zarządzać czymś, czego nie możesz zmierzyć". Bez określenia cech i przypisania do nich elementów podlegających pomiarowi określenie efektywności i skuteczności działań menedżera publicznego nie jest możliwe. Ale opis samych parametrów nie jest wystarczający. Wartość publiczna jest tworzona w określonych realiach funkcjonowania dla organizacji publicznych, czy też szerzej działań nienastawionych na zysk. Zrozumienie, które elementy otoczenia wyznaczają i determinują kształtowanie się wartości, jest niezbędne, żeby wiedzieć, na co zwrócić uwagę, żeby zdawać sobie sprawę, jakie elementy przyczynowo-skutkowe powinno się uwzględniać. W ostatniej sekcji rozdziału zostaną przedstawione różne sposoby tworzenia wartości publicznej poprzez zaprezentowanie „skrzynki narzędziowej" menedżera publicznego. Koncepcja wartości publicznej nie jest jednak pozbawiona luk. Wyzwania z niej wynikające stały się podstawą do sformułowania pytań problemowych. Szerzej zagadnienie to omówiono w innej książce autora, na podstawie której przedstawiono zawarte w niniejszym rozdziale rozważania [Ćwiklicki, 2019].

3.2. Wartość publiczna – definicje i interpretacje

Pierwszym wyzwaniem związanym z tworzeniem wartości publicznej jest wyjaśnienie, czym ona jest. Mark Moore [1995] w swojej książce, w której wyjaśniał zarządzanie wartością publiczną, stosunkowo ogólnie odnosił się do tego, koncentrując się na wyjaśnieniu, jak ją osiągnąć. Dało to asumpt do różnych interpretacji w zależności od przyjętej perspektywy badawczej autorów, np. ekonomii, politologii, polityk publicznych, zarządzania. W tabeli 3.1 przedstawiono wybrane definicje, które ukazują różne konteksty. Z ich analizy wynika, że wartość publiczną: 1) można ustalić na podstawie oczekiwań istniejących w społeczeństwie, 2) które są wyrażone w określonym ładzie instytucjonalnym, 3) za ich kształtowanie jest odpowiedzialne państwo, a konkretniej organizacje publiczne, które 4) tworzą ją w zakresie możliwym do osiągnięcia ograniczonym przez potencjał organizacyjny. Warto bliżej przyjrzeć się wnioskom wynikającym z syntezy wymienionych definicji.

„Wartość publiczna jest tym, co społeczeństwo ceni" [Blaug i in., 2006]. Ta definicja najlepiej wyjaśnia, że wartość jest zakorzeniona na zewnątrz organizacji. To społeczeństwo, mieszkańcy, społeczność określają wartości. Ponieważ w tak szeroko zdefiniowanej grupie występuje wiele oczekiwań, często sprzecznych, to pojawia się pierwszy problem z ustaleniem, co tak naprawdę społeczeństwo ceni. O ile pewne wartości mają charakter uniwersalny (wolność, bezpieczeństwo itp.), o tyle na inne wartości będą zwracali uwagę przedstawiciele biznesu, seniorzy, studenci, mieszkańcy danej dzielnicy itd. Inne określenia, jak „interes publiczny" czy „dobro publiczne", są również używane w opisie wartości publicznej, ale bardziej jako ogólny cel. Różni je przede wszystkim inny zakres. Dobra publiczne ograniczają się do produktów i usług, a wartość publiczna to nie tylko rezultat działania organizacji, ale też i wpływ, efekt, który cieszy się uznaniem społeczeństwa [Alford i O'Flynn, 2008].

Tabela 3.1. Zestawienie wybranych definicji wartości publicznej

Autor/źródło	Definicja	Dominujący kontekst
1	*2*	*3*
Kelly, Muers i Mulgan [2002, s. 4]	„Wartość publiczna odnosi się do wartości stworzonej przez rząd poprzez usługi, prawne regulacje i inne działania"	Podmiot tworzący: rząd
Blaug i in. [2006]	„Wartość publiczna jest tym, co społeczeństwo ceni"	Społeczeństwo jako ustalające, co jest wartościowe
Meynhardt [2009, s. 204, 206]	„Wartość publiczna dotyczy w istocie oceny związków między jednostką a ogólnie postrzeganą społecznością". „Wartość publiczna jest tym, co wpływa na wartości o tym, co publiczne"	Odzwierciedlenie oczekiwań społeczeństwa

cd. tabeli 3.1

1	2	3
Coats i Passmore [2007, s. 4]	„Wartość publiczna jest analogią do oczekiwania maksymalizacji wartości udziałowców w sektorze prywatnym”	Społeczeństwo oczekuje maksymalizacji wartości
Bozeman [2007, s. 13]	„Wartości publiczne społeczeństwa są tymi dostarczającymi normatywnego konsensusu o a) prawach, korzyściach i prerogatywach, do których obywatele powinni (lub nie) być upoważnieni, b) zobowiązaniami obywateli wobec społeczeństwa, państwa i nawzajem, oraz c) zasadami, na których rządy i polityki powinny być oparte”	Determinizm wartości, wynik uzgodnień między państwem (organizacją) a społeczeństwem
Try i Radnor [2007, s. 658]	„[W]kład sektora publicznego do gospodarczego, społecznego i środowiskowego dobrostanu społeczeństwa lub narodu, które może być ogólnie określone jako to, na co publiczność zgadza się poświęcić pieniądze i wolność, żeby to osiągnąć”	Społeczeństwo wyznacza priorytety, które determinują, co jest wartościowe
Mendel i Brudney [2014, s. 29]	„Całościowy, pełny, pozytywny wpływ czynienia dobra dla większej społeczności”	Pozytywne oddziaływanie
Rutgers [2015, s. 40]	„Wartości publiczne są trwałymi przekonaniami w organizacji i działaniami w społeczeństwie, które są postrzegane jako ważne lub pożądane (pozytywnie lub negatywnie) dla istnienia, funkcjonowania i trwałości społeczeństwa (natychmiastowego lub odległego) dobrostanu jego członków (pośrednio lub bezpośrednio), ocenie i/lub w przyszłości w związku z (domniemanym lub wyraźnym) obejmującym normatywnym ideałem humanistycznego społeczeństwa (dobre społeczeństwo, wspólne dobro, ogólny interes), które nadaje znaczenie, kierunkuje i legitymizuje zbiorcze działanie, które służą jako argumenty w formułowaniu, legitymizacji i ocenie takich (proponowanych lub wykonanych) zbiorczych działań”	Przekonania wyznawane przez organizacje i społeczeństwo są określone i zdeterminowane przez wspólne znaczenia
Benington [2015, s. 39]	„Wartość publiczna może być rozumiana na dwa sposoby: po pierwsze, co ceni publiczność, po drugie, co dodaje wartość do sfery publicznej”	Społeczeństwo określa wartość, ale też jest to wartość dodana
Papi i in. [2018, s. 3]	„Zdolność administracji publicznej do osiągnięcia i utrzymania równowagi między satysfakcją potrzeb społeczności (np. zmniejszenie bezrobocia) a potrzebami administracji publicznej (np. równoważenie przychodów i wydatków), na którą wpływają polityczne priorytety”	Efektywność świadczenia usług publicznych, ograniczoność zasobów powoduje bilansowanie nakładów do rezultatów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ćwiklicki [2019].

Stąd pojawia się kwestia jej obiektywności, trwałości (wartości ulegają zmianie w czasie), a zatem ustalenia, czym wartość bądź wartości dla danej społeczności są. To, co warto podkreślić z punktu widzenia menedżerów publicznych, to ograniczona możliwość instytucji w ustaleniu wartości, choć z punktu widzenia cyklu kształtowania polityk publicznych mogą brać udział w ustalaniu agendy. Jednak ustalanie priorytetów powinno być wynikiem rozpoznania istniejących potrzeb społecznych.

Warto dodać do tego jeszcze jedną konsekwencję interpretacji wartości jako tej, którą definiuje społeczeństwo. Mianowicie dotyczy to momentu oceny czegoś za wartościowe. Rozważania w tym obszarze wskazują, że o wartościowości decyduje skorzystanie z tej usługi, konfrontacja jej z potrzebami użytkownika. Oznacza to, że powinno się uwzględniać przedstawicieli społeczeństwa już na etapie planowania usługi, a także jej realizacji, co prowadzi do osobnego tematu, jakim jest ko-kreacja (współtworzenie, ang. *Co-creation*). W ten sposób zapewni się lepsze dopasowanie między finalną oferowaną usługą a jej konsumpcją.

Wartości są wynikiem dyskursu, wymiany opinii na temat tego, co jest w danym czasie cenne, ważne. Kształtowane są w określonym otoczeniu o określonych cechach. Środowisko będzie wpływać na oczekiwania, które mogą być sprzeczne w różnych grupach. Co więcej, wartości te będą inne względem różnych jednostek sektora publicznego zajmujących się np. wodociągami, gospodarką odpadami, edukacją. Zatem określenie czynników formujących wartości jest istotne dla zrozumienia źródeł ich powstania, możliwości wyprzedzającego przygotowania się do nich. Można to porównać do znanego ze świata biznesu słuchania głosu klienta, które oznacza zrozumienie potrzeb, często niewyrażanych wprost przez konsumentów.

Powyższa obserwacja zakłada dychotomiczny podział „organizacja vs otoczenie", niemniej jednak trudno rozpatrywać funkcjonowanie społeczeństwa z wykluczeniem sektora publicznego. Oznacza to, że organizacji publicznej nie pozostaje tylko bierna rola – będąc aktywnym aktorem, może być katalizatorem zmian. W rezultacie menedżerowie publiczni mogą inicjować, współpracować przy zmianach obejmujących ramy prawne, organizacyjne, finansowe dotyczące społeczności.

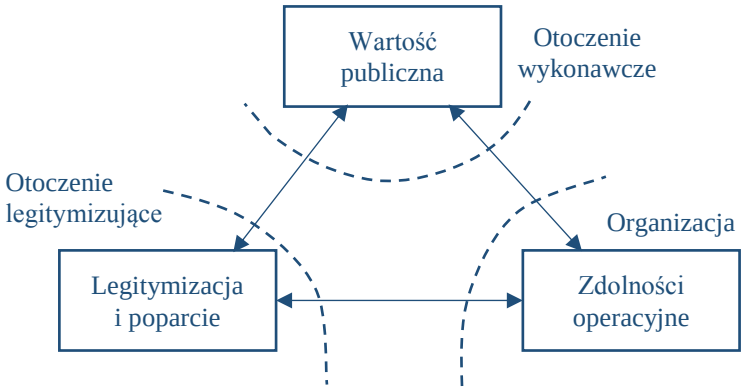
Kolejny kontekst dotyczy wspomnianego w powyższym akapicie udziału organizacji publicznych w odpowiadaniu, reagowaniu, dostarczaniu usług odpowiednich do wartości istniejących w społeczeństwie. Ponieważ organizacje publiczne są powołane w celu świadczenia usług publicznych, a zatem adresowanych do społeczeństwa, konsekwencją tego jest sformułowanie oczekiwania realizacji takich działań, które bezpośrednio dotyczą wartości odbiorców tychże działań. Dla przykładu lista zadań gminy wynikająca z ustawy o samorządzie gminnym obejmuje około 20 tematów, którym każdy samorząd nadaje priorytet w odpowiedzi na specyfikę danej wspólnoty samorządowej. Ale również patrząc na zadania mniejszej jednostki, np. centrum kultury, można dostrzec wachlarz zadań, który powinien być wynikiem formułowanego zapotrzebowania ze strony społeczeństwa. W rezultacie może dochodzić do sytuacji, że bez odpowiedniego rozpoznania wartości i oczekiwań społecznych, organizacja publiczna świadczy usługi, które nie są potrzebne. Inną sytuacją świadczącą o braku odpowiedzi na wartości publiczne jest realizacja usługi w sposób nieodpowiadający oczekiwaniom. Przykładem jest konieczność osobistego wstawiennictwa do urzędu w celu załatwienia sprawy wobec oczekiwania udostępnienia złożenia wniosku drogą elektroniczną.

Ostatni wniosek wynikający z definicji wartości publicznej dotyczy potencjału organizacji, dysponowania zasobami kadrowymi, czasowymi, finansowymi, organizacyjnymi. Możliwości świadczenia usług publicznych są determinowane zdolnością do świadczenia usługi zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa. Wspomniany wcześniej przykład realizacji sprawy drogą elektroniczną zakłada, że urząd posiada odpowiednią infrastrukturę techniczną, zarówno w formie serwerów, jak i oprogramowania, personelu wykwalifikowanego do przetworzenia elektronicznego zgłoszenia itp. W takiej sytuacji menedżerowie publiczni stają przed dylematem znanym z analizy wartości: w jaki sposób zapewnić najlepsze świadczenie usługi przy minimalnym nakładzie zasobów? Jeśli będą chcieli zwiększyć jakość usługi, to będzie to wymagać odpowiednio większych nakładów. Z drugiej strony dostępność mniejszych zasobów spowoduje pogorszenie jakości usług. Dylematy te skłaniają do podejmowania działań równoważących oczekiwania wynikające z wartości z możliwością należytego reagowania na nie.

Podsumowując, w niniejszym punkcie zostały przedstawione różne sposoby rozumienia wartości publicznej i wątpliwości związane z tym pojęciem. Analiza znaczeń doprowadziła do sformułowania czterech głównych wątków, które będą wyznaczać ramy teoretyczne do określenia tworzenia wartości publicznej, co stanowi treść kolejnego podrozdziału.

3.3. Ramowy schemat tworzenia wartości publicznej

Przy tworzeniu wartości publicznej należy uwzględniać powyższe wnioski wynikające z analizy pojęciowej. W tej części rozdziału zostanie przedstawiona podstawowa koncepcja tworzenia wartości publicznej zaproponowana przez M. Moore'a, będąca jedną z pierwszych, do której w literaturze odwołuje się najczęściej. Ogólny jej schemat przedstawia rys. 3.1. Składają się na nią trzy elementy, które syntetycznie wyjaśnia tabela 3.2.



Rys. 3.1. Strategiczny trójkąt koncepcji wartości publicznej

Źródło: Opracowano na podstawie: Moore i Khagram [2004, s. 3].

Trójkąt tworzenia wartości publicznej ukazuje współzależność głównych części, symbolizując w ten sposób konieczność łącznego ich rozpatrywania przez menedżerów publicznych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na umiejscowienie trzech elementów w osobnych otoczeniach. Zatem powinien on dostarczać taką wartość, jaką wyraża społeczeństwo, realizując odpowiednie ku temu zadania przy aprobacie interesariuszy z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z potencjału organizacji.

Tabela 3.2. Główne elementy strategicznego trójkąta koncepcji wartości publicznej

Nazwa elementu	Objaśnienie
Wartość publiczna	Wartość wyrażona przez społeczeństwo jawnie bądź nie, o której wiedza pozwala określić oczekiwane działania względem organizacji publicznej
Legitymizacja i poparcie	Polityczna aprobata działań realizowanych przez menedżerów publicznych. Zadania te są ukierunkowane na wartość publiczną
Zdolności operacyjne	Potencjał organizacji, zasoby, umiejętność koordynacji zasobów, gwarantujące osiągnięcie celów organizacji

Źródło: Opracowanie własne.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić element umieszczony na górze trójkąta, czyli wartość publiczną zakorzenioną w otoczeniu wykonawczym. Jak wskazuje nazwa, w nim odbywa się wytworzenie wartości o znaczeniu dla społeczeństwa. Otoczenie to tworzą głównie odbiorcy usług pełniący nadzór nad organizacją publiczną [Moore, 1995, s. 71]. Nie są to jedyne grupy, które menedżer publiczny powinien uwzględnić, stąd też ta perspektywa wiąże się najpełniej z teorią interesariuszy [Frączkiewicz-Wronka, 2010; 2012].

Zadaniem dla menedżera, oprócz ustalenia grup społecznych, które mogą być dotknięte działaniami organizacji publicznej, w tym także będących beneficjentami usługi, jest określenie skutków dla nich, zwłaszcza pod kątem zwiększenia ich dobrostanu. Jest to szczególnie istotnie ze względu na definicję wartości publicznej, której znaczenie nadaje właśnie otoczenie.

Słowo „wykonawcze" bądź „zadaniowe" dotyczy środowiska, w którym usługi są świadczone. Ponieważ odbiorcami usług organizacji publicznych są różne grupy, to dla każdej z nich odmienne będą oczekiwania i potrzeby. Są one determinowane warunkami, w jakich te grupy funkcjonują i które również muszą być uwzględnione przez menedżera, ponieważ to one wpływają na pojawiające się problemy tychże grup. Zatem środowisko to z jednej strony określa warunki realizacji usług, a z drugiej strony odpowiednie adresowanie ich do problemu później wyraża się w stwierdzeniu, że wartość publiczna została wytworzona.

Drugim elementem związanym z tworzeniem wartości publicznej są zdolności organizacyjne. Tworzą ją zasoby, a także zdolności niezbędne do realizacji operacyjnych procesów przekształcające niezbędne nakłady w rezultaty. W szczególności należy tu wymienić, oprócz zasobów finansowych, zasoby ludzkie, przygotowanie organizacyjne wyrażone określonymi procesami i procedurami. Można tu nawiązać do klasycznego zarządzania procesami, w którym organizacja poprzez swój potencjał dostarcza rezultaty, które odpowiadają na potrzeby klientów i tworzą długofalowe oddziaływanie. Podkreśla się znaczenie współprodukcji, czyli uwzględnienia w zdolnościach organizacyjnych różnych partnerów. Tabela 3.3 przedstawia zestawienie głównych elementów procesu tworzenia wartości z podsystemami zarządzania organizacją.

Tabela 3.3. Podsystemy i obszary zarządzania organizacją a zdolność operacyjna

Element	Podsystemy i obszary zarządzania organizacją
1. Zasoby finansowe	fundraising
2. Wizerunek	zarządzanie relacjami z interesariuszami public relations
3. Zasoby ludzkie	zarządzanie zasobami ludzkimi (rekrutacja, selekcja, rozwój zawodowy, system wynagrodzeń, ocena okresowa)
4. Operacyjne polityki, program i procedury	zarządzanie procesami zarządzanie zasobami zarządzanie wiedzą
5. Rezultaty organizacyjne	pomiar efektów

Źródło: Ćwiklicki [2019].

Trzeci element trójkąta tworzy legitymizacja działań osadzona w środowisku autoryzującym. Tu również koncepcja interesariuszy może być wykorzystana w ustalaniu, kto wyraża aprobatę dla działań menedżera publicznego. Na ogół

osoby te mają formalną władzę, wpływ na dostęp do zasobów przez organizację. Dla menedżera publicznego oznacza to konieczność prowadzenia uzgodnień, przekonywania, negocjacji, budowania poparcia, tworzenia klimatu sprzyjającego proponowanym przez niego działaniom. Dotyczy to zarówno wpływów politycznych, mediów, różnych grup interesów, jak i tych nadzorujących organizację, np. zarząd, rada funkcjonująca w danej organizacji. Przy takim ujęciu jednostki i grupy tworzące środowisko autoryzujące będą tworzyły listę, w której pozycje będą zmienne w zależności do planowanych działań.

Poszukiwanie wsparcia może być postrzegane jako dodatkowe zadanie do wykonania, które w przypadku organizacji prywatnych wydaje się takiego znaczenia nie mieć, co wynika z określonej autonomii działania. W przypadku organizacji publicznych, których funkcjonowanie jest regulowane prawem nadrzędnym i regulacjami wewnętrznymi, koniecznością uwzględnienia szeroko rozumianego interesu publicznego, kwestia ta jest istotna i budowanie sprzyjającego klimatu oraz wsparcia dla podejmowanych inicjatyw jest kluczowe. Może to decydować o skuteczności zadania pod względem tworzenia wartości publicznej.

3.4. Operacjonalizacja pomiaru wartości publicznej

Podstawowym wyzwaniem stojącym przed menedżerem publicznym jest pomiar wartości publicznej, jaką jego organizacja dostarcza. W literaturze przedmiotu występuje kilka rodzajów ram teoretycznych dla wyjaśnienia takiego wymiaru [por. Ćwiklicki, 2019]. Na potrzeby prezentacji podstawowych zagadnień z tym związanych zostanie wykorzystana tylko jedna z nich, autorstwa M. Moore'a. Wybór ten jest podyktowany z jednej strony uszczegółowieniem rozumienia wartości publicznej, a z drugiej omówieniem propozycji będącej pierwszą podstawą dla innych ram teoretycznych, punktem odniesienia.

Rozwiązanie opracowane przez M. Moore'a jest nazywane kartą wyników wartości publicznej (*public value scorecard*). Nawiązuje to do innej metody pomiaru efektywności organizacji, czyli strategicznej karty wyników (*balanced scorecard*) [Kaplan i Norton, 1992, 2002]. Strategiczna karta wyników, pomimo tego, że została opracowana na potrzeby organizacji prywatnych nastawionych na zysk, posiada swoją wersję dedykowaną organizacjom publicznym. Cechą charakterystyczną tej metody jest wyróżnienie niewielkiej liczby (4–5) obszarów oceny, które w klasycznej propozycji składają się z perspektyw: klienta, finansów, procesów oraz innowacji i rozwoju. Podobieństwo będzie zatem polegać na wyróżnieniu płaszczyzn istotnych z perspektywy wartości publicznej, które – co nietrudno się domyślić – będą nawiązywać do elementów strategicznego trójkąta omówionego wcześniej. Pozwala to zachować spójność między ogólną koncepcją a jej uszczegółowieniem.

Drugą koncepcją, do której Moore nawiązuje, jest łańcuch wartości (*value chain*) autorstwa M. Portera [2006]. Porter przyjął procesowy punkt widzenia na organizację i wyodrębnił działania podstawowe i pomocnicze, które wpływają na marżę. Do podstawowych zaliczył: logistykę, produkcję, sprzedaż i marketing, obsługę klienta, a do pomocniczych: infrastrukturę organizacji, zarządzanie zasobami ludzkimi, technologię i zaopatrzenie. W każdej z tych działalności można wyszczególnić cząstkowe procesy. Moore, podobnie jak Porter, przyjął, że są działania, które prowadzą do wytworzenia wartości publicznej. Na tym przykładzie widać, jak można dokonywać adaptacji rozwiązań tworzonych do organizacji prywatnych, nastawionych na zysk, do organizacji publicznych. Jednak podmiana danego terminu na inny pasujący do specyfiki sektora publicznego nie oznacza, że nie wymagają zmiany inne elementy metody.

W karcie wyników wartości publicznej wyszczególnia się trzy perspektywy oceny. Odpowiadają one częściom strategicznego trójkąta. W dalszej części zostaną one krótko omówione ze wskazaniem głównych wątków w nich ujętych.

Tworzenie zdolności operacyjnej jest skoncentrowane przede wszystkim na: efektywności, zabezpieczeniu finansowym funkcjonowania organizacji, motywacji pracowników i partnerów oraz innowacji i uczeniu się. Są to typowe dla zarządzania obszary, dla których operacjonalizacja pomiaru jest dobrze określona w naukach o zarządzaniu i jakości.

Zapewnienie autoryzacji i wsparcia w osiąganiu wartości publicznej wymaga zarządzania relacjami z interesariuszami, do których można zaliczyć finansujących organizację publiczną, rządzących pełniących nadzór, wolontariuszy, społeczność lokalną, media. Lista tych podmiotów (grup) będzie różna w zależności do specyfiki organizacji. Wymiar ten dotyczy zatem nie tylko działań *public relations*, które w przypadku organizacji publicznej wymagają dodania kontekstu politycznego. Z tego względu takie cechy, jak reputacja, rozpoznawalność, wiarygodność, znane z budowania wizerunku organizacji, są odniesione do podmiotów gwarantujących środki finansowe i ustalające ramy prawne działania organizacji.

Trzeci wymiar Moore nazwał „tworzeniem wartości publicznej", co z racji ujęcia go w modelu nadrzędnym nazwanym tak samo nie jest najlepsze z perspektywy odrębności pojęć. Trzy główne tematy uwzględnione w nim to: planowanie i koordynacja działań, rezultaty funkcjonowania organizacji i procesy (programy, projekty, procedury). Zbiór ten tworzy zarządzanie strategiczne i powiązana z nim operacjonalizacja wyrażona we wdrożeniu działań i osiągnięciu wyników.

Szczegółowe obszary pomiaru wartości publicznej przedstawia tabela 3.4. Przedstawione w niej zapisy wymagają dalszej operacjonalizacji wyrażonej w budowie mierników. Na przykład dla budowania zdolności operacyjnej Moore

proponuje uwzględnić rezultaty organizacji (*organisational outputs*), które w przypadku organizacji publicznych przybierają najczęściej formę usług publicznych. Ich pomiar nie jest jednorodny ze względu na niematerialny charakter. Również inne obszary mogą nastręczać problemów, ponieważ wiążą się z subiektywnością pomiaru.

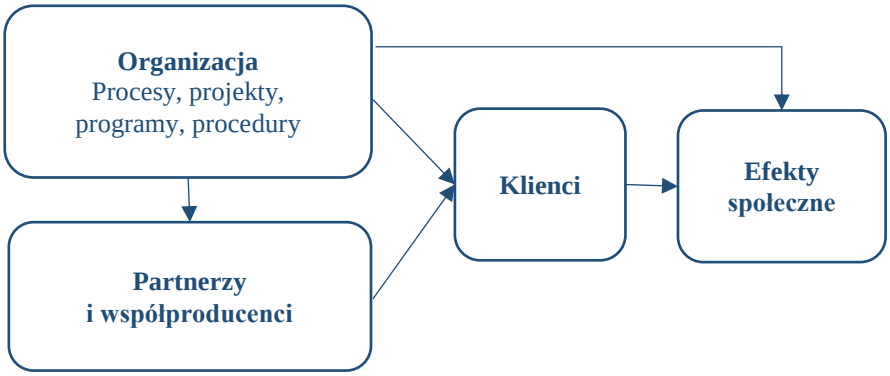
Tabela 3.4. Perspektywy pomiaru wartości publicznej

Perspektywy	Obszary
Budowanie zdolności operacyjnej	• wynik organizacyjny dotyczący pomiaru osiągnięcia zamierzonych celów • mierniki produktywności (efektywności) obejmujące relację między efektami a nakładami • finansowa integralność eliminująca utratę środków finansowych na skutek marnotrawstwa, defraudacji, nadużyć w działaniach • morale i kompetencje pracowników • morale i kompetencje współpracowników, partnerów itd. • uczenie się i innowacje
Zapewnienie autoryzacji i wsparcia	• zróżnicowanie i relacje z założycielami • role i relacje z wolontariuszami • rozpoznawalność i akceptacja przez społeczeństwo • relacje z urzędowymi regulatorami • reputacja w mediach • wiarygodność wśród członków społeczeństwa
Tworzenie wartości publicznej	• organizacyjna wizja i misja • cele strategiczne • związki między celami, działaniami a rezultatami • zakres rezultatów • działania i rezultaty

Źródło: Ćwiklicki [2019].

Odpowiedzią na te dylematy może być próba podjęta przez M. Moore'a do zaproponowania konta wartości publicznej (*public value account*), w którym zestawia się wydatki poniesione z realizacją konkretnych zadań z osiągniętymi społecznymi rezultatami [Moore, 2013]. Jednak i w tej propozycji mamy do czynienia z porównaniem kategorii wyrażonych w różnych jednostkach pomiaru.

Uzupełnieniem wątku operacjonalizacji wartości publicznej jest wskazanie głównych elementów procesu jej tworzenia. W tym modelu bazuje się na ujęciu procesowym, co oznacza, że organizacja przetwarza nakłady w rezultaty, które są adresowane do klientów organizacji. Poprzez te rezultaty, jak również inne działania związane z zarządzaniem relacjami przyczynia się do satysfakcji odbiorców swoich usług i produktów. W tym procesie udział biorą partnerzy, ale powinno się także uwzględniać samych klientów. Końcowym wynikiem są rezultaty społeczne, wpływ społeczny, który oceniony pozytywnie pozwala na stwierdzenie o dostarczeniu wartości publicznej. Schematycznie przedstawia to rys. 3.2.



Rys. 3.2. Proces tworzenia wartości publicznej

Źródło: Opracowanie na podstawie: Moore [2013].

W uzupełnieniu do powyższego modelu warto przybliżyć ideę pomiaru wartości publicznej zaproponowanej przez T. Meynhardta [2015]. W jego ujęciu wyróżnia się pięć punktów widzenia, które odpowiadają na poniższe pytania:

- Czy jest to użyteczne? Odpowiada to wartości utylitarnej, wyraża przez przedmiot lub usługę rozwiązującą konkretny problem.
- Czy jest to uczciwe? Dotyczy to wartości z perspektywy etyki. Dotyczy doceniania zachowania organizacji przez społeczeństwo.
- Czy jest to politycznie akceptowalne? Z perspektywy interpretacji politycznej i społecznej, wyraża akceptację dla działań organizacji, zwłaszcza przy uwzględnieniu różnych kultur.
- Czy daje pozytywne doświadczenia? Dotyczy wartości w znaczeniu hedonistycznym. Dostarcza dodatkowych korzyści wynikających z oferowania estetycznego produktu zwiększającego komfort.
- Czy jest zyskowne? Również wartość w rozumieniu utylitarnym. Odnosi się do co najmniej równoważenia kosztów świadczonej usługi ze spodziewanymi społecznymi korzyściami.

Uproszczony model pomiaru wykorzystano w Atlasie Wartości Publicznej [www 1]. Ocenie podano różne niemieckie i szwajcarskie organizacje z wykorzystaniem kryteriów: moralność, jakość życia, społeczna spójność, realizacja zadań pod kątem przyczyniania się do dobra wspólnego. W 2019 roku w Szwajcarii najwięcej punktów zdobyła Szwajcarska Służba Ratownictwa Lotniczego (REGA), a w przypadku Niemiec straż pożarna.

3.5. Sposoby tworzenia zarządzania wartością publiczną

Część praktyczną tego rozdziału stanowią metody zarządzania, które można wykorzystać do tworzenia wartości publicznej. Uwzględniając powyżej przedstawione teoretyczne rozważania dotyczące tego, czym jest wartość publiczna, jakie elementy modelu konceptualnego ją tworzą, można wskazać te najbardziej przydatne. Elementy strategicznego trójkąta dają podstawy do wyróżnienia również trzech głównych tematów:

- zarządzanie usługami publicznymi,
- zarządzanie relacjami,
- zarządzanie ukierunkowane na rezultaty.

Syntezę przedstawia tabela 3.5. W pierwszej kolumnie ujęto główne elementy wartości publicznej oraz powiązane z nimi części strategicznego trójkąta.

Tabela 3.5. Zestawienie grup metod zarządzania wartością publiczną

Dziedzina oddziaływania	Grupy metod zarządzania wartością publiczną	Wybrane metody
Wartość publiczna Otoczenie wykonawcze Zarządzanie usługami publicznymi	metody badania oczekiwań klientów usług publicznych	SERVQUAL
	metody współprodukcji wartości publicznej	budżet obywatelski, service blueprinting
	metody komunikacji zewnętrznej	strona internetowa organizacji
	metody zarządzania operacyjnego	lean government
Legitymizacja i poparcie Otoczenie legitymizujące Zarządzanie ukierunkowane na otoczenie	metody zarządzania politycznego	deliberacja
	metody organizacyjnego politykowania	zasady wywierania wpływu
	metody zarządzania relacjami z interesariuszami	analiza interesariuszy
Zdolności operacyjne Organizacja Zarządzanie ukierunkowane na rezultaty	metody planowania dla rezultatów	foresight
	metody monitorowania dla rezultatów	karta wyników wartości publicznej
	metody ewaluacji dla rezultatów	analiza kosztów-korzyści

Źródło: Ćwiklicki [2019].

W dalszej części rozdziału te trzy grupy będą omówione wraz ze wskazaniem praktycznych zagadnień. Ze względu na ograniczone ramy zostaną krótko omówione wybrane metody. Uwaga zostanie zwrócona na wyjaśnienie specyfiki grupy metod zarządzania wartością publiczną.

Zarządzanie usługami publicznymi

W ofercie organizacji publicznych dominują usługi publiczne. Zagadnienie to jest silnie zakorzenione w zarządzaniu operacyjnym i marketingu. Z tego względu kluczowe grupy narzędzi wskazuje się w domenie badania oczekiwań klientów, współtworzenia (koprodukcji) wartości, komunikacji zewnętrznej i organizacji świadczenia usługi publicznej.

Wskazując na obszar dotyczący badania oczekiwań klientów, bez wątpienia jedną z bardziej rozpowszechnionych metod w tym obszarze jest metoda SERVQUAL. Dzięki wysokiemu ustrukturyzowaniu narzędzia badawczego, uwzględniającego jakość postrzeganą i jakość oczekiwaną, można w stosunkowo łatwy sposób ustalić te wymiary usługi, które wymagają korekty. Badanie polega na zaznaczeniu przez respondenta oceny na skali od 1 do 7 jakości dla zmiennych podzielonych na pięć głównych kategorii:

- materialność związana z usługą, np. wykorzystywany sprzęt, stan techniczny pomieszczeń;
- niezawodność realizacji usługi, np. usługa dostarczona w ustalonym czasie, bezbłędnie;
- responsywność dotycząca uwzględnienia próśb bądź sugestii klientów, np. traktowanie indywidualne, dostosowanie czasu do możliwości klienta;
- pewność związana z kompetencjami personelu, np. ich uprzejmość, wiedza;
- empatia, np. indywidualne podejście do klienta, troskliwość.

Kluczowa dla tej metody jest identyfikacja największej różnicy między oczekiwaną, pożądaną wielkością danej cechy a jej oceną aktualną, opartą na doświadczeniach z jej korzystania. Z tego względu metodę SERVQUAL wykorzystuje się po dostarczeniu usługi.

Drugi obszar w zarządzaniu usługami publicznymi to współprodukcja, czyli włączanie klienta w proces planowania i wytwarzania produktu bądź usługi. Nawiązuje to do aktualnego trendu w biznesie związanego z projektowaniem ukierunkowania na doświadczenie klienta (*user-experience*). W przypadku organizacji publicznej można w tym miejscu mówić o partycypacji społecznej, który to temat jest dość dobrze w krajowej literaturze opisany, zwłaszcza w obszarze współpracy samorząd lokalny − organizacje pozarządowe wraz z najbardziej popularnym rozwiązaniem, jakim jest budżet obywatelski. W tej części rozdziału będzie pokazana mniej znana w Polsce metoda, którą można wykorzystać do modelowania usługi. *Service blueprinting* – bo o niej tu mowa – stanowi przykład metody mapowania procesów zaadaptowanej na potrzeby usług. Mapa procesu ma formę tabelaryczną, której wiersze odpowiadają głównym elementom. Wynik mapowania konsultuje się z klientami. W wierszach umieszcza się zapisy dotyczące danej części mapy. W przypadku działań czynności prezentuje się chronologicznie.

Tabela 3.6. Główne części service blueprinting

Nazwa części	Objaśnienie
Artefakty fizyczne	Materialne atrybuty realizacji usługi
Działania klienta	Chronologiczne przedstawione czynności wykonywane przez klienta
Widoczne działania pracownika	Czynności wykonywane przez pracownika w kontakcie z klientem lub w reakcji na działania klienta
Niewidoczne działania pracownika	Czynności realizowane na zapleczu przez pracownika, niewidoczne dla klienta, niezbędne dla realizacji usługi
Procesy wspomagające	Wszystkie działania realizowane poza stanowiskiem pracownika kontaktującego się z klientem

Źródło: Ćwiklicki [2019].

Kolejny obszar dotyczy komunikacji zewnętrznej. Ze względu na to, że jej odbiorcą jest społeczeństwo, można ją określić mianem komunikacji społecznej. W takim przypadku określa się nim proces wytwarzania, przekształcania i przekazywania informacji pomiędzy organizacją publiczną a podmiotami zewnętrznymi [Bober, red., 2015]. W tym celu można wykorzystać wiele technik przynależnych do marketingu, public relations i innych. W tabeli 3.5 znajduje się przykład najbardziej rozpowszechnionej i popularnej formy komunikacji, jaką jest strona internetowa organizacji. Dla komunikacji zewnętrznej nie wyróżnia się osobnych metod czy technik. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i praktyce używa się terminu „działanie" na określenie organizacji konferencji prasowych, briefingu, kampanii promocyjnych, prowadzenie profilów w mediach społecznościowych itp.

Dla sprawności działania organizacji publicznych determinujących efektywność i skuteczność dostarczania usług i produktów, czyli dla zarządzania operacyjnego, istotne są te, które pozwalają na sprawną realizację procesów. Podejścia do zarządzania nimi, takie jak *lean management*, zarządzanie jakością, zarządzanie zmianą, obejmują w swym zakresie wiele metod i technik szczegółowych, jakimi menedżerowie publiczni mogą się wspomagać. W tabeli 3.5 znajduje się odwołanie do *lean government* z tego względu, że głównym celem „odchudzonego zarządzania" jest eliminacja strat i skoncentrowanie się na wartości dostarczanej klientowi. Te założenia dobrze wpisują się w charakterystykę wartości publicznej. Przyjmując perspektywę metod przynależących do lean management, należy zwrócić uwagę na możliwość ich adaptacji do specyfiki sektora organizacji publicznych. Taką próbę dopasowania przedstawia tabela 3.7.

Tabela 3.7. Zasady i metody lean government

Elementy lean	Dopasowanie do specyfiki administracji publicznej
Zasady	–
Określenie wartości	●●●
Identyfikacja strumienia wartości	●●●
Dążenie do perfekcji	●●●
Utrzymanie ciągłości przepływu	○●●
Wprowadzenie systemu typu pull	○○●
Metody	–
Kaizen	●●●
Program 5S	●●●
5 razy dlaczego	●●●
Mapowanie strumienia wartości	○●●
Przepływ jednej sztuki	○●●
Poka Yoke	○○●
Just-in-Time	○○●
SMED	○○●
Kanban	○○●
Jidoka	○○○

Legenda: Skala określenia stopnia dopasowania danego narzędzia do specyfiki administracji publicznej: ●●● – wysokie, ○●● – średnie, ○○● – małe, ○○○ – bardzo małe dopasowanie lub jego brak.

Źródło: Ćwiklicki i Przebinda [2016].

Sposoby rozwiązywania problemów opracowane na potrzeby wytwarzania fizycznych produktów mają na tyle odmienną charakterystykę względem usług, że wywołują w pierwszej kolejności problemy interpretacyjne związane z połączeniem logiki stosowanej do świata materialnego z niematerialnym. Wyjaśnienie tego w kontekście wspomnianej koncepcji lean management przedstawia tabela 3.8. Specyfika ta przyczynia się do wyzwania w zakresie pomiaru efektywności organizacji publicznej, w tym przede wszystkim odpowiedniego doboru kryteriów i mierników.

Tabela 3.8. Różnice między lean w produkcji i usługach

Cecha	Lean w produkcji	Lean w usługach
Zmienność	do wyeliminowania	nieodzowna
Różnorodność	modułowa	nieodłączna
Charakter działań	standardowe procesy	masowa kustomizacja
Metody pomocnicze	zestaw narzędzi lean	pięć zasad lean
Styl kierowania	zarządzanie zespołami	eliminacja „rozkazów i kontroli”, decentralizacja władzy

Źródło: Opracowano na podstawie: Radnor [2006, s. 7].

Zarządzanie ukierunkowane na otoczenie

W tym obszarze można wyszczególnić trzy grupy metod dedykowanych zarządzaniu politycznemu, organizacyjnemu politykowaniu i zarządzaniu relacjami z interesariuszami.

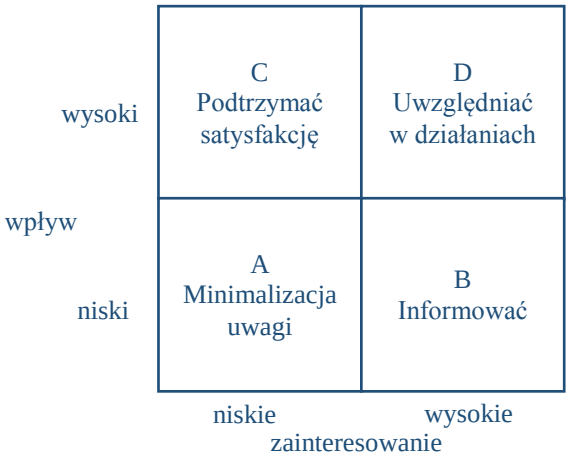
Do metod przynależących do zarządzania politycznego zalicza się m.in. deliberację. Ten termin obejmuje wiele różnych technik, które służą do zainicjowania refleksji, namysłu i dyskusji nad daną kwestią [Angelis i Kanavos, 2013; Gregory, Hartz-Karp i Watson, 2008]. To, co wydaje się obecnie ciekawym wariantem w deliberacji, to uwzględnienie możliwości wyrażania swojego głosu za pomocą technologii komunikacji na odległość. Taka deliberacja online wpisuje się w trend digitalizacji form kontaktu z administracją publiczną. W swej istocie może przypominać fora internetowe, ale także sposobność zdalnego głosowania nad dyskutowanymi rozwiązaniami dla danego problemu społecznego.

Organizacyjne politykowanie dotyczy wywierania wpływu i uzyskania aprobaty dla swoich działań w organizacji, w której występują odmienne interesy różnych grup pracowników. Działania przynależące do organizacyjnego politykowania dotyczą również nieformalnych zabiegów uzyskania poparcia [Organizational Behavior, 2017]. Do powodów wywołujących konieczność takich uzgodnień zalicza się indywidualne preferencje poszczególnych osób związane z angażowaniem się w życie organizacji oraz ogólne cechujące organizację, jak np. ograniczoność zasobów możliwych do wykorzystania w projektach inicjowanych przez różne komórki organizacyjne. Do wywierania wpływu w organizacji można wykorzystać wiele technik pomocniczych stosowanych w negocjacjach, komunikowaniu organizacyjnym, perswazji.

Ostatni obszar jest kluczowy. Dotyczy zarządzania relacjami z interesariuszami. Warto w tym miejscu wspomnieć o analizie interesariuszy. Jest to prosta w swej konstrukcji metoda polegająca na podziale grup społecznych zainteresowanych organizacją według dwóch kryteriów: wpływu na organizację (władzy) i zainteresowania funkcjonowaniem organizacji. Przyjęcie dwustopniowej skali pozwala na wyróżnienie czterech grup (rys. 3.3). Dla każdej z nich powinno się przedsięwziąć odpowiednie działania komunikacyjne.

Do głównych grup interesariuszy należą:

- formalnie nadzorujący (sądy, legislatorzy),
- menedżerowie publiczni (dyrektor, mianowany polityk),
- statutowi nadzorujący (skarbnik),
- pracownicy organizacji (urzędnicy, personel),
- nieformalnie nadzorujący (media, grupy interesu),
- obywatele/społeczeństwo (wyborcy, podatnicy),
- klienci (konsumenci usług i produktów) [Moore, 2013, s. 115].



Rys. 3.3. Macierz wpływu/zainteresowania interesariuszy

Źródło: Opracowano na podstawie: Johnson, Scholes i Whittington [2009, s. 156].

Zarządzanie ukierunkowane na rezultaty

Wyniki funkcjonowania organizacji, takie jak produkty, usługi, rezultaty, wiążą się z koniecznością pomiaru efektywności (*performance measurement*), która ma znaczenie dla rozliczalności (*accountability*). Wyraża ona poprawność proceduralną i efektywność [Olejniczak, 2005], co daje podstawy do udowodnienia odpowiedniego wykorzystania zasobów przekazywanych organizacji publicznej. Tematy w tym obszarze dotyczące planowania, monitorowania i ewaluacji są często traktowane wspólnie, bez rozróżnienia na osobne rodzaje działań.

W przypadku podjęcia próby wskazania metod charakterystycznych dla tych grup, w planowaniu uwzględnia się typowe metody organizacji działań w czasie, takie jak wykres Gantta czy wykresy sieciowe. Z perspektywy szerszej niż poziom organizacji wskazuje się foresight, który obejmuje myślenie o przyszłości, identyfikację strategicznych obszarów rozwoju w długoterminowej perspektywie [Ejdys i Lulewicz-Sas, 2011]. Jak większość podejść z zakresu zarządzania strategicznego, także i to, w perspektywie krajowych i międzynarodowych doświadczeń pojawienia się pandemii COVID-19, znalazło się w kryzysie.

Monitorowanie rezultatów jako działanie wewnętrzne organizacji bazuje na przyjęciu mierników związanych z głównymi procesami. Można w tym miejscu przytoczyć wcześniej prezentowaną kartę wyników wartości publicznej jako bezpośrednio powiązaną z przedmiotem niniejszego rozdziału. Można także wykorzystać inne narzędzia tworzące *performance management* lub *performance measurement*.

Ostatnim elementem zarządzania ukierunkowanego na rezultaty jest ocena skutków realizowanych programów. Stąd też pojawia się ich ewaluacja, w której można wykorzystać wiele technik wykorzystywanych w innych obszarach zarządzania organizacją. Ich zestawienie przedstawia tabela 3.9.

Tabela 3.9. Rodzaje metod wykorzystywanych w ewaluacji

Metody statyczne	Metody interaktywne
– użycie danych administracyjnych – analiza SWOT – modele logiczne – mapy oddziaływania – analiza zmian udziałów – modele ekonometryczne – grupy porównawcze – analiza kosztów-korzyści – analiza kosztów-efektywności – *benchmarking* (porównania)	– panele dyskusyjne, warsztaty – badania ankietowe – wywiady – studia przypadków – *mindmapping* – mapy logiczne – obserwacja uczestnicząca – głosowanie kolorami – metoda delficka

Źródło: Opracowano na podstawie: Olejniczak [2005, s. 48].

3.6. Podsumowanie

Wartość publiczna jako koncepcja kierunkująca działanie menedżerów publicznych stanowi ramę teoretyczną wyjaśniającą efektywność działań menedżera publicznego. Wskazuje, że koncentracja i mistrzostwo w jednym obszarze są niewystarczające w tworzeniu wartości dla społeczeństwa. Operacyjny charakter wartości publicznej powoduje, że ma ona charakter tzw. teorii średniego zasięgu, czyli wyjaśnia pewien fragment rzeczywistości, w jakiej funkcjonują organizacje publiczne. Podporządkowanie działań organizacyjnych, ich uzgodnienie, wprowadza logikę postępowania pozwalającą na uzasadnienie i wzmocnienie przekonania co do wykonywania funkcji przez menedżera publicznego.

Zarządzanie ukierunkowane na wartość publiczną kładzie odmienne akcenty w porównaniu do innych koncepcji zarządzania publicznego. Najlepiej widać to w zestawieniu z nowym zarządzaniem publicznym (NZP). Efektywność organizacji nie wyznacza sprawność w osiąganiu wyznaczonego celu, tak jak to ma miejsce w NZP, a dopasowanie działań do celów, które są pochodną zmian w otoczeniu. Cele nie są narzucone z zewnątrz, a są pochodną ustaleń, negocjacji z odpowiednimi grupami interesu [Stoker, 2006].

W ocenie efektywności organizacji biorą udział przedstawiciele społeczeństwa – ich punkt widzenia określa, co jest korzystne społecznie. Dlatego też istotne jest uwzględnienie relacji, które nie tylko służą do tego, żeby komunikować o organizacji, ale także by włączać do działań różne podmioty. Stąd też

nawiązanie do nowego współzarządzania, w którym pojawia się sieciowe współzarządzanie (*networked governance*) [Stoker, 2006]. Nie ulega wątpliwości, że wdrożenie zarządzania publicznego wiąże się z partycypacją społeczną.

Z punktu widzenia celu zarządzania krytyczne jest ustalenie preferencji społecznych, ponieważ to pod nie adresuje się konkretne działania. Identyfikacja oczekiwań, poszukiwanie poparcia może odciągać menedżera publicznego od koncentracji na głównych zadaniach.

Powyższa synteza pozwala na wskazanie głównych osi dyskusji dyskursu naukowego ostatnich prawie trzydziestu lat. J. O'Flynn zwraca uwagę, że pierwsza oś dotyczy mocniejszego ugruntowania koncepcji w badaniach empirycznych, co wynika z tego, że dotychczasowe cząstkowe analizy są kwestionowane i brakuje konsensusu względem kluczowych tematów dla każdej teorii [O'Flynn, 2021]. Spójność taką można uzyskać wtedy, gdy koncepcja zostanie rozłożona na mniejsze elementy, które poddają się osobnym, cząstkowym badaniom, ale także pozwalają na ich połączenie pozwalające na systemowe spojrzenie na problem [Hartley i in., 2017]. Takie badania nie tylko powinny uwzględniać wartość publiczną pod kątem tworzenia, ale także działania związane z jej niszczeniem [O'Flynn, 2021]. Obszary badania wskazane przez O'Flynn dotyczą lepszego pomiaru wartości publicznej, identyfikacji różnych rodzajów wartości publicznej, rozróżnienia między wartościami dla danych osób, grup a dla społeczeństwa, analizy szczegółowej głównych elementów koncepcji wartości publicznej, jej aplikacji do uwarunkowań instytucjonalno-prawnych odmiennych od doświadczeń krajów zachodnich.

Drugi wyróżniany kierunek rozwoju to przenikanie koncepcji wartości publicznej do innych obszarów. Jest to wynikiem najbardziej krytykowanego jej elementu, jakim jest trudność w operacjonalizacji. Brak jednoznacznego znaczenia ułatwia adaptację w innych koncepcjach, daje możliwości odmiennego spojrzenia np. na rolę państwa [Mazzucato i Ryan-Collins, 2019]. Łączenie wartości publicznej z innymi koncepcjami oferuje nowe pola badawcze, umożliwia nadanie im nowego kontekstu. Taka triangulacja teoretyczna przyczynia się do wyraźniejszego określenia miejsca wartości publicznej na tle innych koncepcji zarządzania publicznego.

Przedstawione dwie osie rozwoju mają element wspólny: konieczność realizacji badań empirycznych, wyznaczania granic zastosowań. Pomimo problemów interpretacyjnych liczba prac poświęconych tej koncepcji rośnie od 1995 roku. Na podstawie rekordów bazy Scopus widać wzrost publikacji na ten temat wynoszący w latach 2009-2013 około 100 pozycji do średnio około 250 w latach 2018-2021[2]. Daje to asumpt do stwierdzenia, że temat ten jest wciąż aktualny i budzi nie tylko kontrowersje, ale też jest inspiracją do poszukiwania nowych wyjaśnień dla efektywnego zarządzania publicznego.

[2] Wyniki wyszukiwania frazy „public value" w bazie czasopism Scopus, stan na 12.03.2022 roku.

Bibliografia

Alford J., Hughes O. (2008), *Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management*, "The American Review of Public Administration", Vol. 38(2), s. 130-148, https://doi.org/10.1177/0275074008314203

Angelis A., Kanavos P. (2013), *Multiple Criteria Decision Analysis for Value Based Assessment of New Medical Technologies: A Conceptual Framework*, Working Paper de l'IDHEAP, 33, http://www.lse.ac.uk/lse-health/assets/documents/working-paper-series/LSEHWP33.pdf (dostęp: 1.12.2022).

Benington J. (2015), *Public Value as a Contested Democratic Practice* [w:] J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg (eds.), *Creating Public Value in Practice. Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World*, CRC Press, s. 29-48.

Blaug R., Horner L., Lekhi R., Kenyon A. (2006), *Public Value and Local Communities*, The Work Foundation.

Bober J., red. (2015), *Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.

Bozeman B. (2007), *Public Values and Public Interest Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press.

Coats D., Passmore E. (2007), *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, The Work Foundation.

Ćwiklicki M. (2019), *Metody zarządzania wartością publiczną*, Scholar, Warszawa.

Ćwiklicki M., Przebinda G. (2016), *Dobre praktyki lean government*, „Przegląd Organizacji", nr 8, s. 41-46.

Ejdys J., Lulewicz-Sas A. (2011), *Foresight strategiczny jako instrument tworzenia wizji przyszłości organizacji*, „Organizacja i Kierowanie", nr 147(4), s. 37-49.

Frączkiewicz-Wronka A. (2010), *Pomiar efektywności i interesariusze oraz ich znaczenie dla strategii organizacji publicznych* [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji* (s. 283-301), Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, https://wwszip.pl/wp-content/uploads/2017/07/16_Zarzadzanie_strategiczne_Strategie-organizacji_Krupski_2010.pdf (dostęp: 1.12.2022).

Frączkiewicz-Wronka A. (2012), *Analiza interesariuszy jako metoda wspierająca formułowanie strategicznych zamierzeń w organizacji (wnioski z badań w szpitalach publicznych)* [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji* (s. 269-292), Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, https://wwszip.pl/wp-content/uploads/2017/07/16_Zarzadzanie_strategiczne_Strategie-organizacji_Krupski_2010.pdf (dostęp: 1.12.2022).

Gregory J., Hartz-Karp J., Watson R. (2008), *Using Deliberative Techniques to Engage the Community in Policy Development*, "Australia and New Zealand Health Policy", Vol. 5(1), No. 16, https://doi.org/10.1186/1743-8462-5-16

Hartley J., Alford J., Knies E., Douglas S. (2017), *Towards an Empirical Research Agenda for Public Value Theory*, "Public Management Review", Vol. 19(5), s. 670-685, https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166

Johnson G., Scholes K., Whittington R. (2009), *Exploring Corporate Strategy* (8th ed), Prentice Hall.

Kaplan R.S., Norton D.P. (1992), *The Balanced Scorecard − Measures that Drive Performance*, "Harvard Business Review", January-February.

Kaplan R.S., Norton D.P. (2002), *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie* (2nd ed.), WN PWN, Warszawa.

Kelly G., Muers S., Mulgan G. (2002), *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, The Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.

Mazzucato M., Kattel R. (2020), *COVID-19 and Public-sector Capacity*, "Oxford Review of Economic Policy", 36(Supplement_1), S256-S269, https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031

Mendel S.C., Brudney J.L. (2014), *Doing Good, Public Good, and Public Value: Why the Differences Matter*, "Nonprofit Management and Leadership", Vol. 25(1), s. 23-40, https://doi.org/10.1002/nml.21109

Meynhardt T. (2009), *Public Value Inside: What Is Public Value Creation?* "International Journal of Public Administration", Vol. 32(3-4), s. 192-219, https://doi.org/10.1080/01900690902732632

Meynhardt T. (2015), *Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard* [w:] J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg (eds.), *Public Value and Public Administration*, Georgetown University Press, s. 147-169.

Moore M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press.

Moore M.H. (2013), *Recognizing Public Value*, Harvard University Press.

Moore M.H., Khagram S. (2004), *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management* (A Working Paper of the: Corporate Social Responsibility Initiative No. 3), John F. Kennedy School of Government, Harvard University, https://scholar.harvard.edu/files/markmoore/files/on_creating_public_value_-_what_business_might_learn_from_government_about_stategic_management_0304.pdf (dostęp: 1.12.2022).

O'Flynn J. (2021), *Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On*, "International Journal of Public Administration", Vol. 44(10), s. 867-877, https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1884696

Olejniczak K. (2005), *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 4(22), s. 35-58.

Organizational Behavior (2017), University of Minnesota Libraries Publishing, 1st ed., https://doi.org/10.24926/8668.1501

Papi L., Bigoni M., Bracci E., Deidda Gagliardo E. (2018), *Measuring Public Value: A Conceptual and Applied Contribution to the Debate*, "Public Money & Management", 1-8, https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1439154

Porter M.E. (2006), *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymywanie lepszych wyników*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.

Radnor Z. (2006), *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and Its Use in the Public Sector*, Scottish Executive, Edinburgh.

Rutgers M.R. (2015), *As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management*, "The American Review of Public Administration", Vol. 45(1), s. 29-45, https://doi.org/10.1177/0275074014525833

Stoker G. (2006), *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?* "The American Review of Public Administration", Vol. 36(1), s. 41-57, https://doi.org/10.1177/0275074005282583

Try D., Radnor Z. (2007), *Developing an Understanding of Results-based Management Through Public Value Theory*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 7(20), s. 655-673.

[www 1] https://unisg-gemeinwohl-de-production.herokuapp.com/en/atlas (dostęp: 1.12. 2022).

Wiesław Koczur
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 4

Decentralizacja jako przesłanka rozwoju teorii i praktyki zarządzania publicznego

4.1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie istoty decentralizacji jako rudymentarnej przesłanki rozwoju koncepcji i praktyki zarządzania publicznego. We wskazanej perspektywie jest ono jedną z fundamentalnych zasad umożliwiających demokratyczne sprawowanie władzy [Pollitt, 2005, s. 371 i nast.; McLaughlin, Osborne i Ferlie, red., 2003]. Jednocześnie należy pamiętać, iż występuje ono także w: zarządzaniu ogólnym, teorii prawa administracyjnego, nauce o administracji oraz polityce społecznej [Koźmiński i Piotrowski, red., 2021; Antoszkiewicz, red., 2007; Ochendowski, 2004, s. 215 i nast.; Zimmermann, 2006, s. 136 i nast.; Knosala, 2006, s. 91 i nast.; Leoński, 2010, s. 87 i nast.; Golinowska, 2000, s. 129 i nast.; Hrynkiewicz, red., 2001]. Realizacji wskazanego celu podporządkowano strukturę rozdziału, w którym w pierwszej kolejności wyjaśniono pojęcie decentralizacji władzy publicznej i jego konsekwencji dla efektywnego dostarczania usług przez podmioty sektora publicznego. Dla jasności rozważań podkreślono rozróżnienie pojęcia decentralizacji w znaczeniu polityczno-prawnym, które oznacza ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne nienależące do scentralizowanej administracji rządowej, i w perspektywie zarządzania publicznego, które oznacza również technikę zarządzania organizacjami, mającą na celu usprawnienie mechanizmów zarządzania nimi [Kulesza i Sześciło, 2013, s. 64]. Kwestie definicyjne są niezwykle istotne, ponieważ pozwalają na prawidłowe umiejscowienie dyskutowanych treści w szerszej perspektywie sprawowania władzy w ramach różnych poziomów rządowego i samorządowego władztwa.

4.2. Decentralizacja władzy publicznej

Pojęcie „decentralizacja" ma charakter interdyscyplinarny (występuje bowiem w: nauce o administracji, teorii prawa administracyjnego, naukach politycznych, socjologii, polityce społecznej, ekonomii, zarządzaniu; jest jednym z rudymentarnych pojęć zarządzania publicznego) [Leoński, 2010; Stahl, red., 2019, s. 212 i nast.; Firlit-Fesnak i Męcina, red., 2018; Kozuń-Cieślak, 2011, s. 17 i nast.; Koźmiński i Piotrowski, red., 2021; Pollitt, 2005, s. 371 i nast.; Kulesza i Sześciło, 2013, s. 61 i nast.] i wieloaspektowy (gdyż obejmuje z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych). Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu oznacza proces przekazywania niższym szczeblom organizacji uprawnień decyzyjnych, obowiązków i odpowiedzialności zastrzeżonych uprzednio dla szczebla wyższego [Chrisidu-Budnik i in., 2006 s. 268 i nast.; Kalisiak-Mędelska, 2011, s. 81-82]. W naukach prawnych decentralizacja jest pojmowana jako ustrojowo-prawna konstrukcja stosunków między podmiotami prawa publicznego na wyższych i niższych szczeblach struktury organizacyjnej państwa, przeciwstawna centralizacji. W demokratycznym państwie prawnym decentralizacja oznacza przede wszystkim zasadę działania administracji publicznej założoną w normie konstytucyjnej. W Polsce, zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietna 1997 roku [Konstytucja RP, 1997], ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej[3]. Formą tej decentralizacji jest samorząd terytorialny, który w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji RP uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Nawiązuje się tu do wywodzącej się ze społecznej nauki Kościoła zasady subsydiarności, której zakres jest ujmowany na dwa sposoby. Pierwszy z nich oznacza prymat wspólnoty niższej jako najbliższej ludziom i ich problemom, stąd wspólnoty zwane najwyższymi powinny służyć wspólnotom niższym. Według drugiego ujęcia znaczenie subsydiarności wyraża się w synonimie „pomocniczość" i oznacza, że wspólnota wyższa jako pomocnicza podejmuje interwencję tylko wówczas, gdy wspólnota niższa nie może poradzić sobie z danym problemem [Millon-Delsol, 1995, s. 5 i nast.]. Przedmiotowa zasada stanowi podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału owych zadań między samorząd terytorialny i państwo, a następnie do dokonania podziału zadań pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego oraz aparatu państwowego, wreszcie zaś do określenia

[3] Jakkolwiek unormowanie to odnosi się do ustroju terytorialnego naszego kraju, to wynika z niego także i to, że relacje między organami władzy publicznej, w tym pomiędzy organami administracji publicznej, powinny być budowane na zasadzie decentralizacji [por. Zimmermann, 2006, s. 136]. Na temat definiowania pojęcia „władza publiczna" zob. T. Biernat [2014, s. 15 i nast.]

podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych [Izdebski, 2006, s. 21]. Należy tu także wspomnieć o najnowszym aspekcie tej zasady odnoszącym się do powierzania (o ile jest to tylko możliwe) wykonywania zadań publicznych podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego (tzw. pomocniczość horyzontalna), co oznacza nie tylko konieczność partycypacji w tej dziedzinie, ale stanowi także szczególną, społeczną formułę koniecznej w wielu dziedzinach deregulacji [Izdebski, 2020, s. 90 i nast.; Podgórska-Rykała i Kępa, 2019; Kotowski i Wijas, red., 2021]. Należy przy tym zaznaczyć, iż jakkolwiek społeczeństwo obywatelskie troszczy się tu o należyte wykonywanie określonych zadań publicznych, to odpowiedzialność za dostarczenie odpowiednich usług zachowuje władza publiczna – z reguły w obrębie samorządu terytorialnego.

Idea subsydiarności kiełkowała na obszarze Starego Kontynentu już w myśli społecznej czasów starożytnych, stanowiąc jedną z wielu prób odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zharmonizować dwie sprzeczne wobec siebie potrzeby – wolności i władzy. Pierwsze wyraźne ślady tej idei można odnaleźć w pracach Arystotelesa oraz św. Tomasza z Akwinu [Millon-Delsol, 1998, s. 33 i nast.]. Współczesny kształt zasady subsydiarności został nadany w XIX i w XX wieku przez encykliki papieskie: Leona XIII – *Rerum novarum* (1891 rok) oraz Piusa XI – *Quadragesimo anno* (1931 rok), przez myśl społeczną ordoliberalizmu niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu [Zielińska-Głębocka, 1998, s. 31]. Do określenia, czym jest zasada subsydiarności, przyczynił się także Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* (1992 rok) [Jan Paweł II, 1996, s. 411]. Sam termin „subsydiarność" został użyty po raz pierwszy w II połowie XIX wieku przez niemieckiego inicjatora ruchu chrześcijańsko-społecznego, biskupa Moguncji Wilhelma von Kettelera w pracy *Freiheit, Autoritat und Kirche* (1862 rok) w odniesieniu do zasad ustrojowych Niemiec i Szwajcarii [Ciapała, 1998, s. 93; Szafranek, 2020, s. 49 i nast.]. Z kolei sformułowanie pojęcia subsydiarności we współczesnej nauce świeckiej przypisuje się niemieckiemu ekonomiście i filozofowi Heinrichowi Peschowi, który analizując w 1926 roku granice ingerencji państwa w gospodarkę, dopuszczał ją tylko w przypadku najwyższej konieczności [Fundowicz, 2005, s. 22].

Jak wskazano wyżej, zasada subsydiarności jest ściśle związana z zasadą decentralizacji, która wynika z idei subsydiarności i jest jednym ze sposobów organizacji aparatu administracyjnego i podniesienia sprawności jego działania. Jej zastosowanie wyraża się w zrezygnowaniu przez państwo z części swoich uprawnień na rzecz niższych społeczności: organów administracji niższego szczebla – samorządu terytorialnego, który jest formą decentralizacji [Izdebski, 2020, s. 74]. Przedmiotowa zasada w aspekcie prakseologicznym oznacza także, że wszelkie decyzje władcze administracji dotyczące obywateli powinny być podejmowane na szczeblach jak najbliższych obywatelom, zaś decyzje na

szczeblach wyższych powinny być podejmowane tylko wówczas, gdy jest to bardziej efektywne. Zasada, o której mowa, dotyczy podziału zadań i kompetencji między organami administracji publicznej różnych szczebli, w tym na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Przydzielenie kompetencji tym organom powinno następować, zaczynając od najniższych szczebli operacyjnych (gmin), na szczeblach koncepcyjnych kończąc, przy czym najwięcej kompetencji należy przyznać szczeblom operacyjnym – gminom, to one są bowiem najbliżej obywateli. Wskazany postulat może być zrealizowany w drodze domniemania właściwości organów administracji samorządowej stopnia podstawowego. Państwo może i powinno wkraczać dopiero wówczas, gdy nie można oczekiwać skutecznej interwencji organów samorządu terytorialnego najwyższego szczebla [Koczur, 2010, s. 87]. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności [Cieślak, 2004, s. 43; Dolnicki, 2019, s. 30].

Pierwszym aktem normatywnym w polskim porządku prawnym, który odwoływał się do zasady subsydiarności, była Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w ramach Rady Europy w Strasburgu w dniu 15 października 1985 roku, ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku (Dz.U. z 1994 roku Nr 124, poz. 607)[4]. W artykule 4 ust. 3 wskazanego aktu stanowi się, iż „(…) generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności". Obecnie przedmiotowa zasada znajduje odzwierciedlenie w preambule do Konstytucji RP [Piechowiak, 2020, s. 113 i nast.] oraz w szeregu jej przepisów, z których w szczególności należy wymienić powołany już wyżej art. 15 ust. 1 stanowiący, iż ustrój państwa opiera się na decentralizacji władzy publicznej; art. 16 ust. 2 stwierdzający, iż samorząd terytorialny realizuje istotną cześć zadań publicznych; art. 163 wyrażający zasadę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy; art. 164 ust. 3 statuujący zasadę domniemania kompetencji gminy w sprawach lokalnych oraz art. 167 ust. 1 i 4, zgodnie z którymi zadaniom samorządu terytorialnego powinny odpowiadać dochody umożliwiające wykonywanie ich zadań [Niewiadomski,

[4] Tytuł wskazanego aktu brzmiący uprzednio w polskim tłumaczeniu „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego" został zmieniony przez pkt 1 Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 roku o sprostowaniu błędu na „Europejska Karta Samorządu Lokalnego" [Dz.U. z 2006 roku Nr 154, poz. 11107; Kiczka, 2015, s. 106 i nast.]. Należy przy tym przypomnieć, iż Polska nie ratyfikowała sporządzonego w 2009 roku Protokołu dodatkowego do EKSL w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach lokalnych (*Council of Europe Treaty Series*, nr 207), poświęconego rozwiązaniom właściwym demokracji partycypacyjnej.

2002, s. 3 i nast.][5]. Za szczególny przejaw subsydiarności na skalę międzynarodową uznaje się z kolei postanowienia art. 90 w powiązaniu z art. 91 ust. 3 Konstytucji, przewidujące możliwość przekazania na podstawie umowy międzynarodowej kompetencji polskich organów władzy w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego oraz bezpośrednie stosowanie prawa stanowionego przez organizację międzynarodową i jego pierwszeństwo w przypadku kolizji z polskimi ustawami, o ile wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej tę organizację.

Uznanie w ustawie zasadniczej zasady subsydiarności za pryncypium polskiego systemu ustrojowego ma doniosłe praktyczne znaczenie. Z jednej strony bowiem konstytucjonalizacja omawianej zasady sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, opartego na zasadzie swobody i pluralizmu aktywności społecznej, z drugiej zaś wskazuje na potrzebę rozdziału kompetencji decyzyjnych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny przy jednoczesnym respektowaniu zakresu samodzielności i niezależności podmiotów zdecentralizowanych [Niewiadomski, 2003, s. 123 i nast.; Ostrowska, 2020, s. 143 i nast.].

Należy przy tym przypomnieć, iż zasadę decentralizacji zalicza się również do ogólnych (generalnych) zasad ustrojowych Unii Europejskiej. Została ona wprowadzona do porządku wspólnotowego bezpośrednio wolą państw członkowskich wyrażoną w traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 roku. Unijna zasada subsydiarności (pomocniczości) oznacza, że wszelkie prawotwórcze i wykonawcze decyzje powinny zapadać na najniższym z możliwych szczebli, czyli jak najbliżej obywateli UE. Dotyczy ona kwestii udzielania pomocy obszarom, grupom ludności oraz przedsiębiorstwom, które z różnych względów nie są w stanie poradzić sobie same z określonymi trudnościami, a które po udzieleniu wsparcia rokują nadzieję na wyjście z kryzysu [Zgud, 1999; Szpor, 2002, s. 3 i nast.; Popławska, 2019]. Przyjmuje się tu, że społeczności lokalne są lepiej zorientowane w sytuacji regionów, w zakresie ich problemów społecznych i gospodarczych, a także deficytów w infrastrukturze i w inwestycjach, i to one powinny podejmować stosowne działania zmierzające do poprawy istniejącego stanu rzeczy, w tym także poprzez podejmowanie decyzji o przeznaczeniu środków pomocowych z funduszy strukturalnych. Z kolei w działaniu Komisji Europejskiej przedmiotowa zasada oznacza, że Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim proponowane działania nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę działań lub na ich skutki lepiej jest

[5] Warto dodać, iż wskazane przepisy ustawy zasadniczej znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach ustrojowych, jak również, choć poza ostatnim z nich, odpowiada im na ogół treść szeregu ustaw zwykłych, np. Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 roku, poz. 1876 z późn. zm.) [Stopka, 2009].

je realizować przez ponadnarodowe instytucje i instrumenty [Szpor, 2002, s. 3 i nast.; Popławska, 2019; Tomaszewski, 2020, s. 171 i nast.].

Reasumując, można stwierdzić, iż zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej prawa międzynarodowego i powinna być stosowana we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Jak zauważa B. Dolnicki, stanowi ona wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru zadań państwowych a potrzebą podziału uprawnień decyzyjnych pomiędzy różne podmioty prawa publicznego [Dolnicki, 2019, s. 25]. Ma także istotne znaczenie w sferze funkcjonowania Unii Europejskiej.

Decentralizacja jako zasada budowy administracji publicznej oznacza taki sposób jej organizacji, w którym poszczególne podmioty administracyjne mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych. Istotą decentralizacji jest wyodrębnienie podmiotu wobec państwa w sferze władzy publicznej i wyposażenie go w prerogatywy władcze niezbędne do względnie samodzielnej realizacji zadań publicznych (lokalnych, regionalnych, a także w sferze interesu ogólnego państwa)[6]. Pozycja ustrojowa podmiotu zdecentralizowanego polega na ustawowym określeniu gwarancji jego samodzielności wobec podmiotów wyższego szczebla. Samodzielność prawna organów niższego szczebla, będąca istotą decentralizacji, wyraża się tym, że: a) ingerencja podmiotu nadrzędnego może dotyczyć tylko działań już dokonanych przez podmiot zdecentralizowany, a zatem ma ona charakter następczy i weryfikacyjny, a nie uprzedni i kształtujący; b) ingerencja organu nadrzędnego może nastąpić tylko w drodze stosowania środków nadzoru szczegółowo i taksatywnie wymienionych w ustawie; c) środki nadzoru mogą być stosowane wyłącznie do badania legalności działania podmiotu zdecentralizowanego; d) podmiot zdecentralizowany ma otwartą drogę sądową ochrony swojej samodzielności [Koczur, 2010, s. 90; Zimmermann, 2006, s. 136-137; Szymanek, 2018, s. 44].

Należy podkreślić, iż samodzielność prawna podmiotu zdecentralizowanego powinna znaleźć wyraz w jego samorządności, czyli faktycznych możliwościach realizowania przedsięwzięć objętych zakresem jego działania. W literaturze przedmiotu podnosi się, iż samodzielność, o której mowa, zależy od: prawidłowej konstrukcji zadań i kompetencji umożliwiającej przeprowadzenie przez podmiot zdecentralizowany danego przedsięwzięcia od początku do koń-

[6] Fakt, iż jednostki zdecentralizowane nie posiadają kompetencji ustawodawczych w takim rozumieniu (ich działalność ogranicza się bowiem do funkcji wykonawczych), nie wyklucza jednak istnienia w ich przypadku kompetencji prawodawczych, czyli możliwości stanowienia prawa miejscowego na poziomie niższym niż ustawowy. Na temat miejsca, roli i znaczenia aktów prawa miejscowego w polskim porządku prawnym, a także procedury ich stanowienia zob. Dąbek [2020].

ca, jego realnej niezależności w ustalaniu własnej polityki działania, wyposażenia owego podmiotu w odpowiednie środki finansowe (stałe i wystarczające źródła dochodów, faktyczna swoboda w dysponowaniu wydatkami), swobody w rozporządzaniu innymi składnikami majątku znajdującego się w gestii podmiotu zdecentralizowanego [Leoński, 2010, s. 89-91; Jeż, 2004, s. 97].

Samodzielność jako podstawowa cecha określająca status samorządu terytorialnego w Polsce została wprost wskazana w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zaś opis jej istotnych aspektów znajduje się w powołanym już wyżej art. 16 ust. 2 Konstytucji. W ramach chronionej sądownie samodzielności samorządu terytorialnego mieści się:

1) samodzielność ustrojowa (samodzielność w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego – art. 169 ust. 4 Konstytucji),
2) samodzielność finansowa (oznaczająca wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w aspekcie dochodowym oraz realizowania gospodarki finansowej – art. 167 Konstytucji),
3) samodzielność podatkowa (zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie – art. 168 Konstytucji),
4) samodzielność majątkowa (jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną; przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe – art. 165 ust. 1 Konstytucji),
5) samodzielność publicznoprawna (oznaczająca samodzielne wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych – art. 163, 166 Konstytucji) [Dolnicki, 2019, s. 66 i nast.; Izdebski, 2006 czy 2020, s. 61 i nast.; Korczak, 2018, s. 159 i nast.; Chaba, 2018, s. 179 i nast.].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie akcentuje się, iż samodzielność samorządu terytorialnego nie ma charakteru bezwzględnego, co oznacza, iż ustawodawca zachowuje prawo do ingerencji w działalność jego jednostek, przy czym ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego realizowana jako wyjątek od wskazanej zasady wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; musi być także zgodna z zasadą proporcjonalności [Dolnicki, 2019, s. 57 i nast.; Izdebski, 2006/2020, s. 61; Patyra, 2017, s. 29 i nast.].

Jak wskazano wyżej, decentralizacja ustrojowa polega na wyposażeniu podmiotów terytorialnych (społeczności, wspólnot) w prawnie określoną samodzielność oraz gwarancję jej ochrony. Podstawowymi warunkami owej decentralizacji jest wyodrębnienie kategorii spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, nadanie społecznościom terytorialnym osobowości prawnej oraz wyłanianie przez te społeczności w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych orga-

nów stanowiących o ich sprawach[7]. H. Izdebski definiuje decentralizację w sferze ustroju terytorialnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, jako „ustawowe, trwałe, prawem chronione przekazywanie (ujęcie dynamiczne) lub przekazanie (ujęcie statyczne) organom zdecentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji i środków, w które do tej pory wyposażone były organy podporządkowane władzy centralnej – z wyposażeniem właściwych organów państwowych w uprawnienia nadzorcze nad wykonywaniem tych zadań i kompetencji" [Izdebski, 2020, s. 57]. Skutkiem decentralizacji jest, jak wskazano wyżej, prawnie chroniona samodzielność organu zdecentralizowanej władzy publicznej.

W literaturze przedmiotu do zalet decentralizacji zalicza się [Jeż, 2004, s. 97; Leoński, 2010, s. 91; Knosala, 2006, s. 92; Kalisiak-Mędelska, 2015, s. 88]:

a) zbliżenie organu decydującego do rozstrzyganej sprawy i jej uwarunkowań,
b) łatwiejsze sterowanie procesem decyzyjnym wynikające z faktu istnienia mniej skomplikowanej struktury,
c) mniejsze obciążenie pionowego przepływu informacji,
d) otwartość i skłonność do realizacji nowych, innowacyjnych rozwiązań,
e) zwiększenie poczucia odpowiedzialności za podejmowane działania związane z gotowością do jej ponoszenia dzięki lepszemu poznaniu całokształtu podejmowanych rozstrzygnięć,
f) umacnianie się więzi społecznych, wzrost integracji społecznej mieszkańców,
g) silniejszy wpływ obywateli na sposób działania administracji,
h) pobudzanie gospodarności na niższych szczeblach,
i) możliwość lepszego zaspokojenia potrzeb lokalnych.

Jednocześnie zauważa się, iż może ona doprowadzić do zatarcia jednolitej polityki państwa w dziedzinach o znaczeniu dla niego zasadniczym, a także do realizacji wyłącznie wygórowanych ambicji partykularnych i preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa. Pojawia się zatem pytanie o granice decentralizacji, a więc o takie zadania administracji, które nie mogą lub nie powinny zostać zdecentralizowane. Zdaniem I. Lipowicz granice decentralizacji określają następujące kryteria: 1) strategiczny charakter rozstrzygnięcia (niezastrzeżony dla parlamentu); 2) niezwykła waga zadania dla bezpieczeństwa i integralności państwa; 3) konieczność izolacji od splotu interesów lokalnych dla uniknięcia stronniczości rozstrzygnięcia, partykularyzmu; 4) niemożność

[7] Od decentralizacji terytorialnej należy odróżnić decentralizację funkcjonalną, określaną także jako decentralizacja służb publicznych, która polega na tworzeniu przez państwo zakładów administracyjnych wyspecjalizowanych w realizacji zadań w dziedzinie oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i in., wyposażonych w samodzielność prawną oraz środki osobowe i rzeczowe niezbędne do prowadzenia przypisanej im publicznej działalności usługowej. Należy przy tym podkreślić, iż samodzielność prawna zakładu publicznego istotnie różni się od samodzielności podmiotów terytorialnych, albowiem dotyczy tylko spełnianej funkcji usługowej; nie jest jej elementem konstytutywnym ani osobowość prawna, ani też prawo wyboru organu kierującego [Jeż, 2004; s. 97; Koczur, 2010, s. 91].

późniejszej korekty lokalnego lub regionalnego błędu o dużym znaczeniu dla interesów całego państwa (np. skażenie środowiska, awaria techniczna na dużą skalę). Wszystkie pozostałe zadania mogą być poddane mniej lub bardziej rozbudowanej decentralizacji [Lipowicz, 2003, s. 95; Kisała, 2019, s. 64 i nast.]. Nie ma tu żadnych przeciwwskazań natury konstytucyjnej; wręcz przeciwnie – jak wskazano wyżej, nakaz decentralizacji jest nakazem konstytucyjnym zawartym bezpośrednio w polskiej ustawie zasadniczej.

Przeciwieństwem decentralizacji jest centralizacja rozumiana jako taki sposób zorganizowania aparatu państwa, w którym organy niższego szczebla są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego. Zasada hierarchicznego podporządkowania przejawia się w podwójnej zależności: służbowej i osobowej. Zależność służbowa polega na tym, że nie ma prawnego ograniczenia sfery wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. W każdej sprawie może on otrzymać polecenie służbowe od organu wyższego i choć w praktyce nie zawsze jest to stosowane, to należy zaznaczyć, iż jest prawnie dopuszczalne. Zależność osobowa polega z kolei na tym, że organ wyższego szczebla ma prawo obsadzania stanowisk w organach bezpośrednio lub pośrednio niższych szczebli oraz prawo nagradzania, karania, awansowania, degradowania, pociągania do odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej oraz zwalniania [Ochendowski, 2004, s. 214; Cieślak, 2004, s. 35; Szewczyk, 2018, s. 38; Olejniczak-Szałowska, 2019, s. 213]. Hierarchicznie podporządkowany organ niższy nie jest wyposażony wobec organu wyższego szczebla w prawną samodzielność. Odpowiednikiem tych zależności jest pełen nadzór podmiotu wyższego szczebla nad podmiotem niższego szczebla, który nie jest ograniczony przez kryteria ustawowe i może dotyczyć wszystkich aspektów działania organów podporządkowanych. Nadzór ten polega tu na kierownictwie, które jest sposobem oddziaływania najbardziej charakterystycznym dla układu scentralizowanego i oznacza możność pełnego wpływania na działania podmiotu podporządkowanego [Zimmermann, 2006, s. 135; Szreniawski, 2000, s. 62].

W literaturze przedmiotu, oceniając centralizację jako zasadę organizacji aparatu administracji publicznej, podnosi się, że z reguły zapewnia ona lepsze możliwości ogólnego sterowania rozległymi dziedzinami spraw społecznych, sprzyja jednolitości kierownictwa i działania, pozwala na koncentrację i przerzucanie środków finansowych i materialnych w skali całego kraju, zapewnia (przez ścisłe podporządkowanie aparatu terenowego wyższym ośrodkom dyspozycji) większą dyscyplinę. Technika centralistyczna preferuje interesy ogólnonarodowe, a zmierza do likwidacji interesów partykularnych, lokalnych [Cieślak, 2004, s. 36; Leoński, 2010, s. 90]. Jakkolwiek istota układu scentralizowanego nie odpowiada wymogom i standardom demokratycznego państwa prawnego, należy zaznaczyć, iż są jednak takie dziedziny administracji publicznej,

których pełne lub niemal pełne scentralizowanie jest niezbędne z uwagi na specyfikę materii, którą się zajmują. Należy tutaj wskazać administrację wojska, policji i administrację dziedzin o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Wadą centralizacji jest jednak to, że jest ona czynnikiem sprzyjającym autorytarnej koncepcji rządów, prowadzi do wyobcowania wąskich kręgów decydentów z ich środowiska społecznego, ogranicza inicjatywę i aktywność organów podporządkowanych, prowadzi do zaniku samodzielności działania, gospodarności i odpowiedzialności niższych organów administracji oraz stwarza konieczność zwracania się do wyższych szczebli administracji o dyspozycje w sprawach małej wagi, które organ niższego szczebla mógłby w gruncie rzeczy załatwić sam. Sprzyja zrutynizowaniu postaw urzędniczych i podporządkowaniu ich formalnym wymaganiom narzuconym z góry. Wyższe ogniwa administracji nie znają z kolei dokładnie potrzeb, warunków i możliwości lokalnych [Jeż, 2004, s. 68; Knosala, 2006, s. 92; Leoński, 2010 s. 90]. Sytuacje takie pozwala wyeliminować decentralizacja.

Równolegle obok zjawiska centralizacji i decentralizacji występuje zjawisko koncentracji i dekoncentracji, odnoszące się do rozmieszczenia zadań w różnych ogniwach administracji w układzie pionowym. Zasada koncentracji zakłada rozmieszczenie zadań na najwyższych szczeblach administracji, a więc złożenie głównego ciężaru odpowiedzialności za administrowanie na organy naczelne i centralne, które decydują o wszystkich ważnych sprawach. W skrajnym ujęciu koncentracja polega na tym, że w danej dziedzinie administracji publicznej wykonuje kompetencje tylko jeden organ administrujący. Przenoszenie zadań i kompetencji na większą liczbę organów władzy publicznej, pozostających w zakresie ich realizacji w stosunku podporządkowania, określa się mianem dekoncentracji [Niczyporuk, 2006]. Jakkolwiek dekoncentracja we wskazanym znaczeniu występuje przede wszystkim w postaci pionowej (terytorialnej) oznaczającej przeniesienie kompetencji organu wyższego na podległe mu organy terenowe niższego szczebla[8], to może również przybrać postać dekoncentracji poziomej (rzeczowej), oznaczającej przekazanie zadań i kompetencji jednego organu różnym organom tego samego szczebla, lub dekoncentracji skośnej, skutkującej przekazaniem ich organom niższego szczebla i organom znajdującym się poza strukturą ogólnie podporządkowaną organowi dotąd wykonującemu owe zadania i kompetencje [Izdebski, 2020, s. 57 i nast.]. O ile koncentracja może występować tylko w systemie centralizacji (nie do pomyślenia jest bowiem układ, w którym współistniałyby ze sobą jednocześnie zasada koncentracji i decentralizacji), o tyle dekoncentracja jest zjawiskiem charaktery-

[8] Należy przypomnieć, iż dekoncentrację terytorialną przewidywał wprost art. 66 Konstytucji z 17 marca 1921 roku (Dz.U. RP z 1921 roku Nr 44, poz. 267), który stanowił, że „W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji".

stycznym także dla decentralizacji, ponieważ w układzie zdecentralizowanym mamy zawsze do czynienia z jednoczesną, raz ustaloną dekoncentracją. Jak zauważa E. Knosala, decentralizacja poprzez dekoncentrację prowadzi z reguły do zwiększenia zakresu partycypacji administrowanych, ewentualnie ich przedstawicieli, oraz do większego zadowolenia wynikającego z samorealizacji członków systemu w związku z rozszerzonym udziałem w procesach decyzyjnych [Knosala, 2006, s. 93; Kalisiak-Mędelska, 2011, s. 138 i nast.].

Przeprowadzoną w Polsce z sukcesem decentralizację władzy publicznej i ustanowienie trójstopniowego samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) można uznać za jedno z największych, jeżeli nie największe osiągnięcie naszej transformacji ustrojowej. Z niepokojem należy więc odnotować mający miejsce w ostatnich latach fakt stopniowego zmniejszania wdrożonego wcześniej zakresu decentralizacji. Ów proces recentralizacji przejawia się zarówno w odbieraniu zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego i przekazywaniu ich do realizacji administracji rządowej lub innej instytucji państwowej, ograniczaniu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych poprzez narzucenie udziału przedstawiciela administracji rządowej lub instytucji państwowej w procesie ich wykonywania, jak i w uszczuplaniu kompetencji i uprawnień samorządu terytorialnego (usunięcie wybranych spraw z zakresu posiadanego władztwa, pozbawienie określonego upoważnienia) [Paczocha, 2018; Wojnicki, 2020, s. 25 i nast.; Kulińska, 2019, s. 427 i nast.].

4.3. Sektor publiczny, dobra publiczne

Pojęcie „sektor publiczny" jest stosowane w literaturze przedmiotu (zarówno ekonomicznej, jak i prawniczej) najczęściej w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym oraz funkcjonalnym. Według pierwszego ze wskazanych ujęć podmioty działające w sektorze publicznym określa charakter ich dochodów i wydatków, przy czym dochody pochodzą głównie z przymusowych danin publicznych (podatków i opłat), zaś wydatki przybierają najczęściej postać transferów na rzecz ludności (gospodarstw domowych) lub gospodarki (sektora przedsiębiorstw), w formie subwencji oraz wydatków o charakterze ostatecznym (rzeczowym, nabywczym), przeznaczonych na zakup dóbr i usług dla poszczególnych instytucji publicznych. W ujęciu przedmiotowym (instytucjonalnym), stosowanym przede wszystkim w piśmiennictwie ekonomicznym, w starszej literaturze przedmiotu do budżetu sektora finansów publicznych wliczano dochody i wydatki: administracji centralnej (budżet centralny), administracji lokalnej (budżety lokalne), funduszy ubezpieczeniowych, funduszy publicznoprawnych wyodrębnionych z budżetu państwa oraz przedsiębiorstw państwowych.

W nowszej literaturze przedmiotu rezygnuje się jednak z zaliczania do sektora publicznego przedsiębiorstw państwowych i do jego przychodów nie włącza się przychodów rynkowych uzyskiwanych przez różne przedsiębiorstwa publiczne, które niezależnie od formy ich własności oraz statusu organizacyjnego zalicza się do sektora przedsiębiorstw.

Z kolei zgodnie z ujęciem funkcjonalnym sektor publiczny tworzą podmioty pozbawione autonomicznych cech ekonomicznych, gdyż ich zadaniem jest tworzenie warunków umożliwiających realizację interesów gospodarczych tym jednostkom, wobec których sprawują one funkcje władcze. Sektor ten obejmuje zatem państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, mające osobowość prawną lub niemającej jej, których głównym źródłem dochodów są środki publiczne pochodzące z budżetu państwa, budżetów samorządowych, funduszy pozabudżetowych lub parabudżetowych oraz fundusze ubezpieczenia społecznego [Kalina-Prasznic, 2003, s. 25 i nast.; Przygodzka, 2008, s. 157; Kozuń-Cieślak, 2013, s. 5 i nast.; Stawasz, 2018, s. 195 i nast.].

Wyodrębnienie sektora publicznego we współczesnych gospodarkach ma uzasadnienie z punktu widzenia polityki ekonomicznej, zwłaszcza w odniesieniu do jej funkcji stabilizacyjnej (sfera regulacyjna) oraz alokacyjnej i redystrybucyjnej (sfera realna). Realizacja wskazanych funkcji przez politykę ekonomiczną ma na celu eliminowanie negatywnych skutków zaburzeń ekonomicznych występujących podczas działania sektora rynkowego (a więc likwidowanie niedoskonałości rynku) oraz osiąganie celów politycznych przez rząd. W literaturze przedmiotu wskazuje się następujące źródła niedoskonałości rynku, które uzasadniają ingerencję władz publicznych w gospodarkę: występowanie dóbr publicznych, występowanie efektów zewnętrznych, brak konkurencji, występowanie niedoborów rynkowych, luki informacyjne, występowanie nierównowagi gospodarczej (inflacja, bezrobocie), redystrybucja dochodów, występowanie tzw. dóbr godziwych [Kalina-Prasznic, 2003, s. 30].

Jak podkreśla się w piśmiennictwie z zakresu poruszanej materii, zadaniem sektora publicznego jest wspomaganie procesów społeczno-gospodarczych, oddziaływanie na zmniejszenie powstałych nierówności oraz troska o sprawiedliwość społeczną [Wiatrak, 2005, s. 13]. B. Kożuch wyróżnia następujące funkcje wskazanego sektora: 1) redystrybucyjną (łagodzenie sprzeczności w podziale dochodów między grupami społecznymi i regionami); 2) stabilizacyjną (łagodzenie wahań koniunkturalnych); 3) adaptacyjną (inicjowanie i stymulowanie procesów dostosowawczych, np. między działami gospodarki lub regionami); 4) alokacyjną (łagodzenie ujemnych skutków żywiołowego działania mechanizmu rynkowego); 5) koordynacyjną (porządkowanie celów, działań oraz oddziaływanie na koncentrowanie wysiłków różnych podmiotów na realizację celów zgodnych z interesem ogólnospołecznym) [Kożuch, 2004, s. 64 i nast.].

Szczególną sferą aktywności podmiotów sektora publicznego jest produkcja i dostarczanie dóbr publicznych, przez które rozumie się towary i usługi świadczone przez państwo i samorząd terytorialny na zasadach powszechnej dostępności, przy odpłatności niemającej charakteru jednakowej ceny, lecz zróżnicowanych świadczeń podatkowych i niepodatkowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się następujące specyficzne cechy dóbr publicznych:

1) niewykluczalność (brak wyłączenia), czyli egalitarna konsumpcja przez wszystkich członków danej zbiorowości;
2) nieodmawialność, czyli dostępność dla każdej zainteresowanej osoby (zbiorowości), będąca konsekwencją braku wyłączenia,
3) niekonkurencyjność, czyli brak konkurencji, współzawodnictwa między konsumentami dóbr publicznych i ujawniania preferencji,
4) uniezależnienie dostępności od partycypacji w kosztach wytwarzania lub utrzymania,
5) zaspokajanie przede wszystkim potrzeb o charakterze zbiorowym [Woźniak, 2004, s. 446; Kargol-Wasiluk, 2008, s. 91 i nast.; Milewska, 2013, s. 71].

Należy przy tym zaznaczyć, iż wymienione wyżej cechy odnoszą się wyłącznie do tzw. czystych dóbr publicznych (*pure public goods*), nazywanych też dobrami klasycznymi lub dobrami publicznymi sensu stricto, obok których wyróżnia się także dobra nazywane nieklasycznymi, społecznymi, quasi-publicznymi, pożądanymi lub prywatnymi, dostarczanymi na zasadach publicznych (*publicly provided private goods*). Do czystych dóbr publicznych, które pozostają w gestii państwa i nie mogą być (przynajmniej teoretycznie) zlecane sektorowi prywatnemu, zalicza się takie sfery, jak: obronność i suwerenność państwa; ład prawno-instytucjonalny, określający zasady sprawnego funkcjonowania państwa oraz działania osób prawnych i fizycznych, wraz ze sposobami egzekwowania prawa; ochrona własności i wolności jednostek; bezpieczeństwo wewnętrzne; ochrona środowiska; infrastruktura społeczna i gospodarcza; sektor badań i rozwoju [Wiatrak, 2005, s. 12; Kargol-Wasiluk, 2008, s. 93].

Dobra społeczne to takie dobra, które ze względu na swoje cechy fizyczne mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostępne dla każdego obywatela, tak jak klasyczne dobra publiczne i finansowane (w całości lub w części) ze środków publicznych. Przesłanką tworzenia tych dóbr jest umożliwienie ich konsumpcji tym obywatelom, których dochody indywidualne mogłyby uniemożliwić lub ograniczyć ich nabycie, gdyby dobra te były alokowane na zasadach rynkowych (komercyjnych). Typowymi dobrami społecznymi są ochrona zdrowia i edukacja [Owsiak, 2017, s. 39 i nast.].

Klasyczne dobra publiczne oraz dobra, które ze względu na społeczne znaczenie oraz powszechnie akceptowane wartości uniwersalne są finansowane z funduszy publicznych, określa się mianem dóbr publicznych *sensu largo*.

4.4. Decentralizacja w znaczeniu polityczno-prawnym a decentralizacja w zarządzaniu publicznym

Decentralizację sektora publicznego uznaje się od dosyć dawna za istotny instrument jego racjonalizacji. Jest ona także wykorzystywana przez nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) do przekazania menedżerom organizacji publicznych odpowiednich uprawnień decyzyjnych i uczynienia ich odpowiedzialnymi za osiągane wyniki. Nowe zarządzanie publiczne upatruje w decentralizacji instrument władzy publicznej zapewniający wysoką jakość usług, zwiększający autonomię menedżerów, zwłaszcza poprzez redukcję nadzoru administracji centralnej, wymagający mierzenia wyników i nagradzania organizacji i jednostek za ich osiąganie, umożliwiający menedżerom angażowanie odpowiednich zasobów ludzkich i technologicznych dla realizacji celów prowadzonej działalności, stwarzający otwarcie dla konkurencji, uprawniający obywateli do zwiększonej partycypacji w podejmowaniu decyzji oraz w planowaniu rozwoju i zarządzaniu, poprawiający efektywność i skuteczność zarządzania, a także stymulujący lepsze zarządzanie [Zalewski, 2005, s. 20; Pollitt, 2005, s. 381 i nast.]. W tym ujęciu decentralizacja jest traktowana jako instrument poprawiający efektywność i skuteczność zarządzania organizacjami publicznymi, czyli ma charakter mikroekonomiczny, w odróżnieniu od decentralizacji władzy publicznej zmierzającej do poprawy efektywności makroekonomicznej sektora publicznego.

Zarówno krajowe, jak i zagraniczne doświadczenia w zakresie realizacji reform decentralizacyjnych wskazują, iż decentralizacja jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do poprawy efektywności i jakości usług publicznych. Wśród głównych zagrożeń dla realizacji celów decentralizacji wymienia się: brak warunków i mechanizmów sprzyjających zwiększeniu partycypacji społecznej w życiu publicznym, tworzenie się lokalnych i regionalnych elit władzy reprezentujących w większym stopniu interesy własne i partyjne niż interesy społeczne, dominacja kryterium przynależności partyjnej nad kryterium fachowości przy obsadzie nie tylko kierowniczych stanowisk w administracji, występowanie zjawisk nepotyzmu, klientelizmu i korupcji. Badania naukowe prowadzone w zakresie poruszanej materii wskazują ponadto, że zbyt duża autonomia sprzyja nie tylko swobodzie działania, ale także bezkarnemu lenistwu prowadzącemu do niepodejmowania lub zaniechania potrzebnych działań, gdy nie ma

dostatecznej presji z zewnątrz. Wskazane negatywne zjawiska są niestety obecne także w polskiej praktyce, stanowiąc istotne często przeszkody w osiąganiu przyjętych celów reformy decentralizacyjnej [Hrynkiewicz, red., 2001; Golinowska, 2006, s. 50; Koczur, 2009, s. 197 i nast.; Grewiński i Więckowska, red., 2011; Grewiński, 2021, s. 173 i nast.].

Jak wskazano wyżej, decentralizacja ma nie tylko walor zasady ustrojowej, ale stanowi także niekwestionowany fundament systemu zarządzania publicznego. O ile jednak w znaczeniu polityczno-prawnym oznacza ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne nienależące do scentralizowanej administracji rządowej, o tyle na gruncie zarządzania publicznego oznacza również technikę zarządzania organizacjami mającą na celu usprawnienie mechanizmów zarządzania nimi [Kulesza i Sześciło, 2013 s. 64]. Wyodrębniane w literaturze z zakresu zarządzania publicznego formy decentralizacji mają zróżnicowany charakter i zakres. Wyróżnia się tu:

1) decentralizację administracyjną, będącą w istocie rzeczy dekoncentracją (rozproszeniem) władzy państwowej polegającą na utworzeniu regionalnych organów tej władzy podległych rządowi i realizujących jego funkcje w terenie;
2) decentralizację polityczną, polegającą na ustawowym określeniu i przekazaniu wybranych kompetencji i zadań w sprawach administracyjnych, społecznych i gospodarczych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego;
3) decentralizację fiskalną (finansową), określającą zakres władztwa podatkowego poszczególnych szczebli władz publicznych oraz zasady ich zasilania finansowego, a także uprawnienia w zakresie wydatków publicznych;
4) decentralizację ekonomiczną, będącą najgłębszą formą decentralizacji, przekazującą decyzje ekonomiczne konsumentowi na rynku; realizuje się ona najpełniej w warunkach konkurencji doskonałej, zapewniając najwyższą suwerenność wyboru konsumenta; jest ważnym elementem NPM zmierzającym z jednej strony do zapewnienia użytkownikowi usług publicznych możliwie najszerszego wyboru, z drugiej zaś do przekazania menedżerom znacznych uprawnień decyzyjnych, umożliwiających im faktyczne zarządzanie [Zalewski, 2005; Fenwick i Bailey, 1998, s. 26 i nast.; Bailey, 1999, s. 13; Ozmen, 2014, s. 415 i nast.; OECD, 2019, s. 4].

Zarówno w krajowym, jak i w zagranicznym piśmiennictwie z zakresu poruszanej materii wyróżnia się następujące formy (przejawy) decentralizacji administracyjnej: 1) dekoncentracja (transfer zadań, któremu nie towarzyszy przekazanie kompetencji decyzyjnych i legislacyjnych; przekazanie realizacji określonych zadań jednostkom biernym decyzyjnie, o ograniczonej autonomii); 2) delegacja (transfer zadań, któremu towarzyszy przekazanie kompetencji decyzyjnych i określonych przez legislację państwową uprawnień uchwałodawczych; przekazanie

realizacji określonych zadań jednostkom półautonomicznym); 3) dewolucja (transfer zadań, któremu towarzyszy przekazanie kompetencji decyzyjnych, określonych uprawień uchwałodawczych i kontrolnych; przekazanie realizacji określonych zadań jednostkom autonomicznym) [Flejtarski i Zioło, 2008, s. 83 i nast.; Sześciło, 2017, s. 73 i nast.; Böckenförde, 2011, s. 19 i nast.].

Interesujące z punktu widzenia zarządzania publicznego ujęcie poruszanej problematyki zaproponował Christopher Pollitt, który poza zasadniczym podziałem decentralizacji na polityczną (*Political Decentralization)* i administracyjną (*Administrative Decentralization)* wyodrębnia także na podstawie kryterium mechanizmu podziału władzy decentralizację konkurencyjną (*Competitive Decentralization)* oraz decentralizację niekonkurencyjną (*Non-Competitive Decentralization*)[9], zaś na podstawie kryterium rozmieszczenia podziału władzy – decentralizację zewnętrzną (*External Decentralization*) oraz decentralizację wewnętrzną (*Internal Decentralization*), której z kolei wyróżnia dwa rodzaje: 1) decentralizację pionową (*Vertical Decentralization*) oraz 2) decentralizację poziomą (*Horizontal Decentralization*)[10]. Zaznacza jednocześnie, iż w różnych krajach, na gruncie różnych języków, pojęcia te mogą być różnie interpretowane [Pollitt, 2005, s. 373].

4.5. Podsumowanie

Jak wskazano wyżej, decentralizacja może być realizowana na różnych poziomach i w różnych etapach zarządzania. Transfer władzy może się odbywać z poziomu centralnego na poziom regionalny lub z poziomu regionalnego na lokalny lub jeszcze niżej na poziom społeczności lokalnej czy sąsiedztwa. Faktyczną samodzielność działania w zakresie określonych spraw publicznych uzyskują jednostki administracyjne lub poszczególne organizacje, co oznacza brak skrępowania w działaniu przez organ wyższego stopnia i związany z nią transfer zasobów niezbędnych do realizacji zdecentralizowanych zadań. Podkreślenia przy tym wymaga, iż przed procesem decentralizacji są stawiane trzy podstawowe cele: polityczny, efektywnościowy i społeczny. Polityczny cel decentrali-

[9] Autor podnosi tu kwestię dotyczącą tego, *jak* należy przeprowadzić rozdzielenie władzy; w oparciu o podział (podmiot X odpowiada odtąd za działanie A, zaś podmiot Y za działanie B) lub w oparciu o konkurencję (oto warunki wykonywania działań A i B; kto chciałby złożyć ofertę na ich wykonanie?) [Pollitt, 2005, s. 375].

[10] Decentralizacja zewnętrzna oznacza przeniesienie władzy na inną organizację, zaś decentralizacja wewnętrzna realizowana wewnątrz organizacji może mieć miejsce jako decentralizacja pionowa, kiedy *centrum* jest położone *wyżej* na pewnej pionowej skali niż podmioty, pomiędzy które rozdzielono zdecentralizowaną władzę, lub decentralizacja pozioma, kiedy podmioty niekierownicze posiadają znaczną swobodę podejmowania decyzji [Pollit, 2005, s. 376]. Należy przy tym zauważyć, iż decentralizacja pozioma stanowi ważne zagadnienie także w literaturze dotyczącej partnerstw oraz zarządzania sieciami [Klijn, 2002, s. 149 i nast.].

zacji polega na motywowaniu do wzrostu zainteresowania i uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Decentralizacja zwiększa także społeczną kontrolę nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi. Kiedy mówi się o efektywnościowym celu decentralizacji, to przyjmuje się, że sprzyja ona tworzeniu warunków lepszego zarządzania sprawami publicznymi. Organizacje zdecentralizowane charakteryzuje bowiem zbliżenie decydenta do załatwianej sprawy, a co za tym idzie, trafniejsze rozpoznanie problemów, łatwiejsze sterowanie procesem decyzyjnym, większa trafność podejmowanych decyzji. Społeczny cel decentralizacji oznacza z kolei wzrost udziału obywateli w priorytetyzacji spraw społecznych oraz zwiększenie ich wpływu na zarządzanie lokalnymi instytucjami społecznymi [Koczur, 2010, s. 98; Golinowska, 2006, s. 49 i nast.; Leoński, 2010, s. 91]. Osiągnięcie wskazanych celów decentralizacji wymaga spełnienia wielu wymienionych wyżej warunków natury prawnej, ekonomicznej i społecznej. Istotną, jak się wydaje, rolę w zakresie poruszanej materii odgrywa także tradycja. Jak zauważa S. Golinowska [2000, s. 133 i nast.], nawiązując do wyników badań R.D. Putnama, decentralizacja przynosi większe korzyści przede wszystkim tam, gdzie istnieje tradycja samorządów i obywatelskiego zaangażowania[11].

Bibliografia

Antoszkiewicz D., red. (2007), *Metody zarządzania*, Poltext, Warszawa.

Bailey M. (1999), *Local Government Economics. Principles and Practice*, Macmillan Press Ltd., Houndmills.

Biernat T. (2014), *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – instytucje – zasady*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

Boroszowski P., Lenio P. (2020), *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Böckenförde M. (2011), *Decentralized Forms of Government*, IDEA, Stockholm.

Chaba D. (2018), *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J. (2006), *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław.

Ciapała J. (1998), *Zasada subsydiarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej* (*zagadnienia podstawowe*) [w:] A. Bałaban i B. Sitek (red.), *Region europejski a polskie województwa*, Wydawnictwo UMK, Toruń.

Cieślak S. (2004), *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Difin, Warszawa.

Dąbek D. (2020), *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.

[11] Na temat odmiennych strategii decentralizacyjnych w różnych modelach polityki społecznej zob. Krzyszkowski [2006, s. 92 i nast.]; Smoke [2015, s. 250 i nast.].

Dolnicki B. (1993), *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Dolnicki B. (2019), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Fenwick J., Bailey M.J. (1998), *Decentralization and Reorganization and Local Government*, "Public Policy and Administration", Vol. 13, No. 2, s. 26-39.

Firlit-Fesnak G., Męcina J., red. (2018), *Polityka społeczna*, WN PWN, Warszawa.

Flejtarski S., Zioło M. (2008), *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 3, s. 76-94.

Fundowicz S. (2005), *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, KUL, Lublin.

Golinowska S. (2000), *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa.

Golinowska S. (2006), *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych* [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa.

Grewiński M. (2021), *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Grewiński M., Więckowska B., red. (2011), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, WSP TWP, Warszawa.

Hrynkiewicz J., red. (2001), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, ISP, Warszawa.

Izdebski H. (2006), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.

Izdebski H. (2020), *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Jan Paweł II (1996), *Centessimus annus* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*. Cz. 1, Rzym-Lublin.

Jeż J. (2004), *Decentralizacja* [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, C.H. Beck, Warszawa.

Kalina-Prasznic U. (2003), *Sektor prywatny w gospodarce* [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Kalisiak-Mędelska M. (2011), *Decentralizacja administracji publicznej. Zarys problemu*, „Biblioteka Regionalisty", nr 11, s. 81-92.

Kalisiak-Mędelska M. (2015), *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kargol-Wasiluk A. (2008), *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne", nr 3, s. 91-117.

Kiczka K. (2015), *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 3, s. 101-114.

Kisała M. (2019), *Granice decentralizacji* [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa-Łódź.

Klijn J.-E. (2002), *Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, Process Management or a Combination of the Two?* "Public Management Review", No. 4, s. 149-165.

Knosala E. (2006), *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Kraków.

Koczur W. (2009), *Decentralizacja jako przesłanka konieczna dla rozwoju koncepcji i praktyki zarządzania publicznego* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, AE, Katowice.

Koczur W. (2010), *Decentralizacja jako podstawa skutecznego rozwiązywania lokalnych problemów społecznych* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, UE, Katowice.

Konstytucja RP (1997), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

Korczak J. (2018), *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej* [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Kotowski A., Wijas S., red. (2021), *Normatywny model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Difin, Warszawa.

Kozuń-Cieślak G. (2011), *Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii*, „Samorząd Terytorialny", nr 9, s. 17-32.

Kozuń-Cieślak G. (2013), *Państwo − sektor publiczny − finanse publiczne. Próba systematyzacji pojęciowej*, „Finanse Komunalne", nr 11, s. 5-19.

Koźmiński A.K., Piotrowski W., red. (2021), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa.

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.

Krzyszkowski J. (2006), *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Kulińska K. (2019), *Recentralizacja systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Zarys problemu* [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa-Łódź.

Leoński Z. (2010), *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa.

Lipowicz I. (2003), *Reforma samorządowa* [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, LexisNexis, Warszawa.

McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E., eds. (2003), *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Routledge, London-New York.

Milewska A. (2013), *Rola finansów w tworzeniu, wymianie i podziale produktu społecznego* [w:] M. Podstawka (red)., *Finanse*, WN PWN, Warszawa.

Millon-Delsol Ch. (1995), *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków.

Millon-Delsol Ch. (1998), *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Niczyporuk J. (2006), *Dekoncentracja administracji publicznej*, UMCS, Lublin.

Niewiadomski Z. (2002), *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny", nr 2, s. 3-30.

Niewiadomski Z. (2003), *Ustrój samorządu terytorialnego* [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, LexisNexis, Warszawa.

Ochendowski E. (2004), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora, Toruń.

OECD (2019), *Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers*, OECD, Paris.

Olejniczak-Szałowska E. (2019), *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Ostrowska A. (2020), *Realizacja zasady subsydiarności w funkcjonowaniu trójstopniowego samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] M.J. Skrodzka (red.), *Subsydiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa.

Owsiak S. (2017), *Finanse publiczne: współczesne ujęcie*, WN PWN, Warszawa.

Ozmen A. (2014), *Notes to the Concept of Decentralization*, "European Scientific Journal", Vol. 10, No. 10, s. 415-424.

Paczocha J. (2018), *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.

Patyra S. (2017), *Zakres dopuszczalnej ingerencji władzy centralnej w sferę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – refleksje aksjologiczne* [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Stowarzyszenie Naukowe Pro Scientia Iuridica, Lublin.

Piechowiak M. (2020), *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, C.H. Beck, Warszawa.

Podgórska-Rykała J., Kępa M. (2019), *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Libron, Kraków.

Pollitt Ch. (2005), *Decentralization – A Central Concept in Contemporary Public Management* [w:] E. Ferlie, E. Laurence, J. Lynn, Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Popławska E. (2019), *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Scholar, Warszawa.

Przygodzka R. (2008), *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne", nr 4, s. 153-169.

Smoke P. (2015), *Managing Pubic Sector Decentralization in Developing Countries: Moving Beyond Conventional Recipes*, "Public Administration and Development", No. 35, s. 250-262.

Stahl M., red. (2019), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady* w *teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Stawasz D. (2018), *Sektor publiczny* [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.

Stopka K. (2009), *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Difin, Warszawa.

Szafranek A. (2020), *Geneza i uwarunkowania normatywnej zasady subsydiarności na tle katolickiej nauki społecznej* [w:] M.J. Skrodzka (red.), *Subsydiarność – uwarunkowania, regulacje i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa.

Sześciło D. (2017), *Zmierzch decentralizacji? Instytucjonalny krajobraz opieki zdrowotnej w Europie po nowym zarządzaniu publicznym*, Scholar, Warszawa.

Szewczyk M. (2018), *Centralizacja administracji* [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.

Szpor A. (2002), *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny", nr 1-2, s. 3-19.

Szreniawski J. (2000), *Wstęp do nauki administracji*, UMCS, Lublin.

Szymanek J. (2018), *Decentralizacja* [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź.

Tomaszewski K. (2020), *Solidarność i subsydiarność – wartości ustrojowe UE. W poszukiwaniu remedium na współczesny kryzys procesu integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy", nr 1, s. 171-184.

Wiatrak A.P. (2005), *Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania", nr 4, s. 7-21.

Wojnicki J. (2020), *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 r. – ciągłość i zmiana*, „Polityka i Społeczeństwo", nr 2, s. 25-37.

Woźniak B. (2004), *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego* [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, WN PWN, Warszawa.

Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.

Zgud Z. (1999), *Zasada subsydiarności w porządku prawnym Wspólnot Europejskich*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.

Zielińska-Głębocka A. (1998), *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe", nr 11-12, s. 31-46.

Zimmermann J. (2006), *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.

Konrad Raczkowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Rozdział 5

Zarządzanie finansami publicznymi w teorii i praktyce

5.1. Wstęp

Celem rozdziału jest przedstawienie możliwości zarządzania finansami publicznymi jednostek sektora finansów publicznych w Polsce jako kluczowego i niezbędnego komponentu zarządzania publicznego w ogóle. W Polsce 42% osób dorosłych w mniejszym czy większym stopniu wykazuje znajomość zagadnień finansowych, to tylko o 1% więcej niż w Turkmenistanie, Zimbabwe czy Mongolii. Obywatele takich państw, jak Norwegia czy Szwecja mogą się poszczycić wskaźnikiem 71% znajomości arkanów finansowych, a Wielka Brytania 67% [Klapper, Lusardi i van Oudheusden, 2015]. Oznacza to, iż wciąż istnieje znaczna dysproporcja czy też luka wiedzy finansowej wśród mieszkańców Polski, jaka powinna być wyrównana, względem innych państw europejskich. Niewątpliwie jej zmniejszenie miałoby wpływ na dużo bardziej efektywną i świadomą percepcję w podejmowaniu decyzji, a dobre decyzje to zabezpieczone ryzyko złych wyborów skutkujących niebilansowanymi notorycznie deficytami budżetowymi, techniczną niewypłacalnością czy zubożeniem społeczeństwa opodatkowanego nadmiarowo. Pozytywnym akcentem są polscy uczniowie osiągający najlepsze wyniki w nauce, tj. piętnastolatkowie z 2018 roku, którzy w badaniach znajomości finansów PISA 2018 na temat pojęć finansowych, rozumienia systemu finansowego czy dostrzegania ważnych, ale niepozornych zapisów w umowach, wśród 20 państw zajęli czwartą pozycję za uczniami z Kanady, Finlandii oraz Estonii [Sitek, Ostrowska i Badiak, 2020]. Przedstawione w niniejszym rozdziale znaczenie finansów publicznych w systemie finansowym państwa, uwzględniającym budżet centralny i jednostek samorządu terytorialnego, a także zasady gospodarowania środkami publicznymi, może być dobrym wstępem do eksploracji finansów publicznych, z których w ramach transferów zwrotnych – z różną dostępnością, częstotliwością i skutkiem – korzystamy jako obywatele.

5.2. Finanse publiczne i ich znaczenie w zarządzaniu publicznym

Finanse publiczne to dziedzina ekonomii, która bada ekonomiczne podstawy działalności rządu, a także alternatywne możliwości finansowania wydatków rządowych. Tłumaczy i wyjaśnia wpływ wydatków rządowych i systemu podatkowego na inwestowanie, zachęty do pracy i wydawanie dochodów, a także bada relacje między obywatelami a rządem [Hyman, 2011]. Finanse publiczne są zaliczane do nauki o ekonomii i finansach, gdzie do jej głównych przedstawicieli można zaliczyć takich ekonomistów, jak: J.E. Stiglitz, P.M. Gaudemat, J.M. Buchanan, R.A. Musgrave czy J. Molinier [Flejterski, 2007]. W przestrzeni publicznej i dyskursie naukowym funkcjonuje mnogość definicji określających finanse publiczne (tabela 5.1).

Tabela 5.1. Wybrane definicje finansów publicznych

Ujęcie/ nurty badawcze	Definicja
1	*2*
Procesy pieniężne	„Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności: – gromadzenie dochodów i przychodów publicznych; – wydatkowanie środków publicznych; – finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa; – zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne; – zarządzanie środkami publicznymi; – zarządzanie długiem publicznym; – rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej" [Ustawa o finansach publicznych, 2009]
Prawo finansowe/ procesy pieniężne	„Finanse publiczne stanowią gałąź prawa publicznego, której przedmiotem jest badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami" [Gaudemet i Molinier, 2000, s. 17]
Prawo finansowe; instytucjonalizm	„Finanse publiczne to zespół instytucji prawnych – system prawny finansów publicznych, mechanizm gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych, czyli mechanizm zarządzania, oraz zasób pieniężny, który realnie istnieje i następnie jest dzielony" [Dębowska-Romanowska, 2010, s. 8]
Procesy pieniężne	„Finanse publiczne to proces gromadzenia środków pieniężnych przez podmioty sektora publicznego oraz ich rozdysponowywanie na wytwarzanie i dostarczanie (podział) dóbr publicznych" [Głuchowski i in., 2006]
Teoria systemów	„Finanse publiczne to system finansowania zadań władzy państwowej" [Wernik, 2007, s. 12]
Procesy pieniężne; instytucjonalizm	„Finanse publiczne to procesy i instytucje publicznoprawne związane z procesami gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem i kontrolowaniem wydatkowania" [Osiatyński, 2006, s. 16]
Procesy pieniężne	„Przedmiotem finansów publicznych są zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowywaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego" [Owsiak, 2005, s. 21]
Procesy pieniężne	„Finanse publiczne to nie tylko reguły odnoszące się do publicznych zasobów pieniężnych, ale także procesy związane z ich gromadzeniem i rozdysponowywaniem oraz skutki gospodarcze, społeczne i polityczne będące następstwem operacji środkami publicznymi" [Ostaszewski, 2011, s. 95].

cd. tabeli 5.1

1	2
Teoria systemów	„Pojęcie finansów publicznych powinno być rozpatrywane w kontekście zarówno ogniwa systemu finansowego, jak i finansów publicznych jako nauki. W pierwszym aspekcie finanse publiczne ulegają gromadzeniu, podziałowi i wydatkowaniu przez różne podmioty publicznoprawne zasobów finansowych w celu zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych i gospodarczych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych" [Guziejewska, 2010, s. 19].
Ujęcie zasobowe	„Finanse publiczne to ogół zjawisk ekonomicznych, związanych nierozerwalnie z nagromadzeniem oraz kontrolą zasobów pieniężnych" [Lubimow-Burzyńska, 2014, s. 8].
Procesy pieniężne	„Finanse publiczne są wyrazem stosunków społecznych i ekonomicznych powstających w trakcie nieustannych, dynamicznie ujętych, dwustronnych procesów: gromadzenia dochodów i przychodów oraz dokonywania wydatków i rozchodów (gospodarowania środkami pieniężnymi) na cele publiczne. Powstają w związku z publiczną działalnością finansową" [Chojna-Duch, 2017, s. 23].
Procesy pieniężne; ujęcie zasobowe	„Finanse publiczne definiowane są jako: – zasoby środków pieniężnych; – transfery, operacje środkami finansowymi, zjawiska i procesy pieniężne; – gospodarka publicznymi środkami finansowymi; – pieniężna forma podziału pnb/pkb; – proces gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych; – stosunki społeczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych" [Bitner, 2011, s. 11].

Źródło: Opracowanie własne.

Finanse publiczne mogą być gwarantem stabilności makroekonomicznej, stabilizując również wówczas politykę monetarną. Mogą też destabilizować politykę budżetową, jeżeli dyscyplina fiskalna w średnim i długim okresie nie byłaby utrzymywana [ECB, 2004]. Trzeba wskazać, że stabilne finanse publiczne muszą posiadać oparcie w ramach budżetowych, które szczególnie mocno są wyrażone poprzez reguły fiskalne, takie jak [Wieloletni Plan Finansowy Państwa…, 2022]:

a) reguły długu publicznego,
b) reguły ograniczające wzrost zadłużenia JST,
c) stabilizująca reguła wydatkowa.

Finanse publiczne powinny być kluczowe w procesie zarządzania publicznego, gdzie ekonomizm, funkcjonalizm i humanizm powinny być widoczne poprzez efektywną realizację interesu publicznego, gdzie samo zarządzanie publiczne mogłoby wówczas być rozumiane w ujęciu pozytywnym jako „prakseologiczny i praworządny proces służby publicznej wobec obywateli, w trosce o dobro ich i kolejnych pokoleń, na drodze wzmacniania sieci wzajemnych relacji, konkurencyjności gospodarki narodowej oraz praktycznego zwiększania użyteczności społecznej, poprzez efektywną alokację środków publicznych" [Raczkowski, 2015, s. 33]. Problem w tym, że efektywna alokacja środków publicznych jest często mitem kreującym ukierunkowane rozdawnictwo w ramach

uznaniowych płatności transferowych, pomimo że podsystemy systemu finansów publicznych, jak kontrola, polityka i zarządzanie, zdają się wpływać wzajemnie na siebie i kontrolować ten proces (rys. 5.1).

Rys. 5.1. System finansów publicznych

Źródło: Witt i Mueller [2006, s. 7].

Można stwierdzić, że do jednostek sektora finansów publicznych należy zaliczyć wszystkie jednostki finansowe, których źródłem finansowania są środki publiczne, a przedmiot zainteresowania jest skupiony na zadaniach publicznych. Formy organizacyjno-prawne jednostek sfp tworzą zgodnie z art. 9 u.f.p.:

a) organy władzy publicznej (w tym organy: kontroli państwowej, administracji rządowej, sądy, trybunały i organy ochrony prawa),
b) jednostki samorządu terytorialnego (wraz z ich związkami),
c) jednostki budżetowe,
d) związki metropolitalne,
e) samorządowe zakłady budżetowe,
f) instytucje gospodarki budżetowej,
g) agencje wykonawcze,
h) państwowe fundusze celowe,
i) ZUS (wraz z zarządzanymi funduszami) oraz KRUS (wraz z zarządzanymi funduszami),
j) Narodowy Fundusz Zdrowia,
k) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
l) uczelnie publiczne oraz Polska Akademia Nauk (PAN), wraz z jednostkami organizacyjnymi,

m) Bankowy Fundusz Gwarancyjny,
n) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych – również tych w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, spółek prawa handlowego oraz banków).

Finanse publiczne powinny być podrzędne w stosunku do polityki społeczno-gospodarczej danego rządu lub ugrupowania integracyjnego państw, a jednocześnie nadrzędne w danym reżimie bilansowania czy też korygowania deficytów budżetowych i długu publicznego poprzez funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Kluczowa w tym procesie jest funkcja redystrybucyjna, która może wypaczać lub zwiększać efektywność zarówno funkcji alokacyjnej, jak i stabilizacyjnej. Im wyższa stopa redystrybucji w ramach finansów publicznych, tym większy udział państwa w gospodarce, który jest konieczny w procesie zaspokojenia potrzeb zbiorowych, jednak często może w sposób niesprawiedliwy i wybiórczy zmieniać zarówno bezpośrednio, jak i wtórnie strukturę obciążeń i podział dochodów.

„Redystrybucja dochodów obniży ubóstwo poprzez zmniejszenie nierówności, jeśli zostanie przeprowadzona prawidłowo. Nie przyspieszy ona jednak wzrostu w żaden znaczący sposób, być może z wyjątkiem zmniejszenia napięć społecznych wynikających z nierówności i umożliwienia osobom ubogim przeznaczenia większej ilości środków na gromadzenie zasobów ludzkich i materialnych. Niezbędne jest bezpośrednie inwestowanie w szanse dla ludzi ubogich. Transfery na rzecz osób ubogich nie powinny polegać jedynie na przekazywaniu gotówki; powinny one również zwiększać zdolność ludzi do generowania dochodów, zarówno obecnie, jak i w przyszłości" [Bourguignon, 2018, s. 23].

Z tego względu zaskakiwać może, dlaczego do tej pory było prowadzonych tak wiele badań [de Paz-Báñez i in., 2020; BIEN, 2022], których zadaniem było dowiedzenie, że koncepcja uniwersalnego dochodu podstawowego dla wszystkich i bez wymogu pracy przyjęta w celach Zrównoważonego Rozwoju ONZ na rok 2030 jest skutecznym narzędziem w walce z ubóstwem. Gwarantowany dochód podstawowy bez świadczenia pracy to raczej droga w kierunku socjalizmu i drastycznego zwiększania zadłużenia publicznego, którego konsekwencją może być uprzedmiotowienie jednostki i państwa [Thompson, 2022]. Inną kwestią jest uniwersalny dochód podstawowy wypłacany pod warunkiem partycypacji w rynku pracy, a więc wypłaty pomocowe, ale tylko w odniesieniu do osób czynnych zawodowo. Takie programy jako czasowe dobrze się sprawdziły, np. w Stanach Zjednoczonych (m.in. Food Stamp Program; Temporary Assistance for Needy Families).

Widoczne zainteresowanie poprawą finansów publicznych pojawiało się w różnych państwach z różną częstotliwością. W UE pierwsze bardziej widoczne zainteresowanie to Strategia Lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz zrewidowany Pakiet Stabilności i Wzrostu z 2005 roku. Podstawą zdrowych finansów publicznych miała być w pierwszej kolejności przej-

rzysta i bezpieczna sytuacja budżetowa stwarzająca bufor dla poszczególnych gospodarek w postaci możliwości reagowania na wstrząsy i długoterminową ochronę stabilności samych finansów publicznych [Barrios i Schaechter, 2008]. Natomiast w unijnych ramach przeglądu zarządzania gospodarczego po pandemii COVID-19 w 2022 roku trwałość finansów publicznych, stabilizacja makroekonomiczna wraz z centralną zdolnością fiskalną i wymiarem strefy euro były bezpośrednio ukierunkowane na finanse publiczne. Pośrednio dotyczyły takich priorytetów, jak zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej, wzmacnianie odporności gospodarczej oraz społecznej, poprawa zarządzania w egzekwowaniu przepisów, zachęty do inwestycji publicznych czy finalizacja budowy unii bankowej i unii rynków kapitałowych [KE, 2022].

5.3. Zasady gospodarowania środkami publicznymi

W myśl art. 216 ust. 1 Konstytucji RP „(…) gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych odbywa się według zasad ustalonych ustawowo, tworzących swoisty reżim finansów publicznych nacechowany wieloma ograniczeniami. W zakresie wydatków publicznych liczą się wyłącznie tytuły ustawowo określone: dotacja, zasiłek, stypendium, zamówienie publiczne itd. Każdemu z nich przypisano bezpośrednio w ustawie o finansach publicznych (dalej w skrócie: ufp) lub w przepisach odrębnych odpowiednie do celów warunki proceduralne i wykonawcze. Pośród tych zasad na czoło wysuwa się jawność i przejrzystość finansów publicznych (art. 33 i n. ufp)" [Konstytucja RP, 1997; Szostak, 2010]. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej sektora publicznego w Polsce, tj. państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zostały uregulowane w rozdziale piątym Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku Nr 157, poz. 1240), na które składają się (tabela 5.2).

Tabela 5.2. Zasady gospodarki finansowej sektora publicznego w Polsce

Zasady	Wyjaśnienie
1	*2*
Zasada legalności i niefunduszowania	zawierająca odesłanie do innych ustaw w zakresie sposobu gromadzenia, przeznaczenia i wydatkowania środków publicznych
Zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych	ogół podmiotów uprawniony do realizacji, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej
Zasada dokonywania wydatków ze środków publicznych	w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z ustawą budżetową, uchwałą budżetową JST, planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych, z optymalnym doborem metod oraz środków realizacji zaplanowanych celów oraz uzyskiwaniem najlepszych efektów

cd. tabeli 5.2

1	2
Zasada: zakaz tworzenia fundacji ze środków publicznych i obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji oraz obligacji	jak w zasadzie
Zasada zaciągania zobowiązań ze środków publicznych	możliwe ograniczenia, jeżeli zostały ustanowione przez dysponenta części budżetowej lub zarząd JST
Zasada: lokowania wolnych środków jedynie w skarbowe papiery wartościowe, obligacje emitowane przez JST, w formie depozytu u Ministra Finansów oraz na rachunkach bankowych z siedzibą na terytorium RP	jak w zasadzie
Zasada: wymóg każdorazowego określenia źródeł finansowania oraz limitów wydatków w przedkładanych projektach ustaw oraz aktów prawnych	w ramach stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych, przyjmowanych do oszacowania skutków finansowych projektowanych regulacji
Zasada: przyjęcie, iż zamieszczone w budżecie państwa zapisy odnośnie do poziomu dochodu i ich źródeł oraz wydatków i ich celów, nie stanowi podstawy roszczeń czy też zobowiązań państwa wobec osób trzecich, czy też roszczeń osób trzecich względem państwa	jak w zasadzie
Zasada: prognostycznego charakteru dochodów i przychodów wraz z nieprzekraczalnym limitem wydatków i rozchodów	co oznacza możliwość zwiększenia kosztów, niepokrywanych automatycznie zwiększoną dotacją czy zwiększonym zapisem stanu zobowiązań
Zasada: kierownik jednostki organizacyjnej odpowiada za całość gospodarki finansowej danej jednostki	jak w zasadzie
Zasada: powierzenia funkcji głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych jedynie tym pracownikom, którzy spełniają określone kryteria ustawowe	szczególnie certyfikat księgowy uprawniający do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych lub inne świadectwo kwalifikacji o podobnym charakterze, np. wpis na listę doradców podatkowych
Zasada: możliwości zastępowania postępowań sądowych i arbitrażowych ugodą w sprawie spornej części należności cywilnoprawnej	jeżeli byłaby ona potencjalnie korzystniejsza niż sądowa i egzekucyjna droga rozstrzygania sporów, z możliwością umarzania, odraczania czy też rozkładania na raty należności cywilnoprawnych – w przypadku wystąpienia przesłanek do umorzenia czy też innych przesłanek wynikających z ważnego interesu publicznego lub interesu dłużnika, względów społecznych lub gospodarczych, zwłaszcza w kontekście możliwości płatniczych dłużnika
Zasada: przyjęcia odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania z tytułu niepodatkowych należności budżetowych	dotacji, gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa oraz JST, nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych, nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych, środków z tytułu rozliczeń środków przedakcesyjnych, należności z tytułu zwrotu tzw. środków z programów współfinansowanych ze środków europejskich, grzywien, innych dochodów
Zasada: przyjęcie, iż przedawnienie zobowiązań do zwrotu środków następuje z upływem 5 lat	licząc od wydania prawomocnej decyzji lub wypłaty salda – w zależności od daty, który termin jest późniejszy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy o finansach publicznych [2009].

Trzeba zauważyć, iż gospodarka finansowa to „(…) proces, który obejmuje nie tylko samo gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, ale także całokształt różnych czynności prawnych i organizacyjnych, które służą temu procesowi. Można więc przyjąć, iż określenie «gospodarka finansowa» odnosi się do działalności finansowej prowadzonej przez podmioty prawa publicznego i w gruncie rzeczy pokrywa się z pojęciem publicznej działalności finansowej, a przynajmniej jest do niego zbliżone" [Wójtowicz, red., 2020, s. 16].

Gospodarka finansowa państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest prowadzona głównie w ramach budżetu tzw. metodą brutto. Metoda ta stanowi, iż finansowanie ze środków publicznych nie jest powiązane z uzyskiwanymi dochodami własnymi, a dochody i wydatki są objęte w całości planem budżetowym. Teoretycznie metoda taka może ułatwiać wykonanie budżetu, ale z praktycznego punktu widzenia jest nieefektywna i sprzeczna z oszczędnym gospodarowania budżetem czy racjonalnym gospodarowaniem środkami publicznymi, utrudniając podejmowanie bieżących decyzji, które wymagały zaangażowania środków budżetowych.

5.4. Budżet państwa jako spójny plan finansowy

Budżet państwa jest podstawowym instrumentem polityki fiskalnej państwa. Jest planem finansowym na następny rok budżetowy i stanowi główne narzędzie realizacji celów społecznych i gospodarczych zapisanych w ustawie budżetowej jako plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Wynika z doktryny ustrojowej w ramach realizowanego programu rządowego. Budżet państwa jest zaliczany do kategorii ekonomicznej, ale posiada również wymiar polityczny i prawny. Zasady budżetowe dotyczą: jedności (jedno zestawienie wydatków i dochodów), powszechności (uwzględniający wszystkie dochody oraz wydatki), roczności (w ramach uchwalania na jeden rok), równowagi (w ramach starań o równoważenie wydatków budżetowych dochodami budżetowymi), szczegółowości (w ramach stosowania klasyfikacji budżetowej), jawności i przejrzystości (w ramach przejrzystego układu) [Alińska i Woźniak, 2016].

W Polsce podatki jako daniny publiczne stanowiły w latach 2005-2021 88,01% wszystkich dochodów budżetu państwa (tabela 5.3).

Tabela 5.3. Dochody budżetu państwa

Wyszczególnienie	**Średnia 2005-2021**	**Min**	**Rok**	**Maks**	Rok
1. Dochody podatkowe	**88,01%**	86,33%	2012	91,92%	2018
1.1. Podatek od towarów i usług	42,69%	36,27%	2009	46,03%	2018
1.2. Podatek akcyzowy	19,74%	15,32%	2021	22,25%	2010
1.3. Podatek od gier	0,52%	0,44%	2005	0,65%	2010
1.4. Podatek dochodowy od osób prawnych	9,29%	0,82%	2014	1,08%	2007
1.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	14,87%	13,04%	2009	16,34%	2019
1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,35%	0,38%	2019	0,75%	2021
2. Dochody niepodatkowe	**10,41%**	7,60%	2018	12,92%	2012
2.1. Dywidendy i wypłaty z zysku	1,42%	0,11%	2020	3,04%	2009
2.2. Cło	1,71%	0,69%	2011	5,68%	2012
2.3. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	5,18%	0,28%	2008	8,14%	2021
2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,89%	0,59%	2018	2,85%	2012
3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	**1,58%**	0,42%	2017	11,62%	2009

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2005-2021.

„W teoriach ekonomicznych podatki warunkują efektywne pozyskiwanie przychodów budżetowych (cel fiskalny), są narzędziem oddziaływania relacji podatnik–państwo kształtującym bieżącą politykę gospodarczą i społeczną (cele niefiskalne). Klasyczna ekonomia systemu podatkowego opiera się na dwóch głównych zasadach: trwałej wydajności podatku oraz sprawiedliwości opodatkowania przy spełnionym ekonomicznym warunku, jakim jest zachowanie zdolności podatnika do poniesienia ciężaru podatkowego" [Raczkowski, Schneider i Węgrzyn, 2020, s. 21; Stiglitz i Rosengard, 2015; Gomułowicz i Mączyński, 2016]. Dochody podatkowe jako zmienne procykliczne są istotną składową PKB, gdzie w normalnych warunkach wzrost dochodów społeczeństwa i wzrost dynamiki PKB jest skorelowany ze wzrostem nominalnych wpływów podatkowych (tabela 5.4).

Tabela 5.4. Dochody podatkowe jako % PKB

Rok	Dochody podatkowe jako % PKB*
1	*2*
2005	15,8%
2006	16,5%
2007	17,5%
2008	17,2%
2009	15,9%
2010	15,7%
2011	15,9%
2012	15,6%

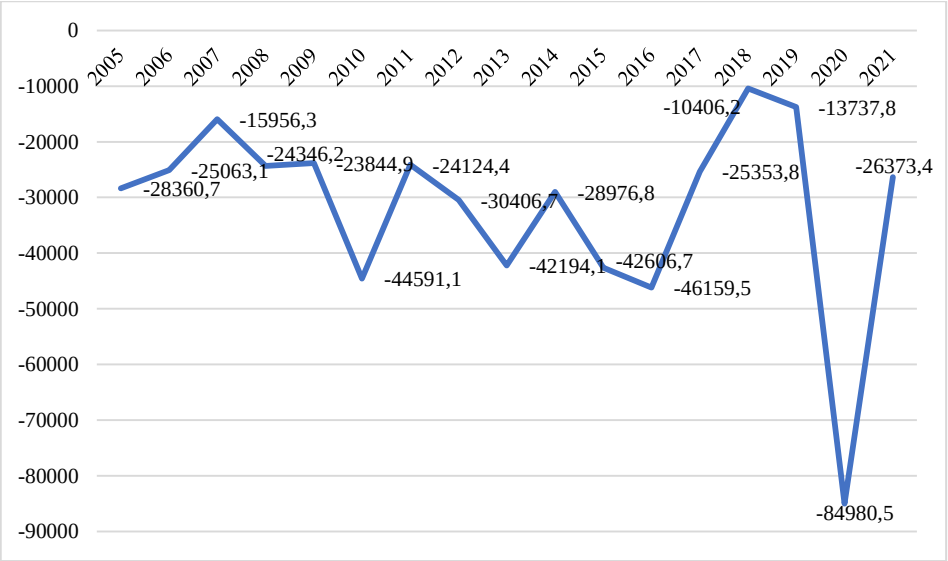
cd. tabeli 5.4

1	2
2013	19,6%
2014	19,8%
2015	19,8%
2016	20,6%
2017	21,0%
2018	21,9%
2019	21,9%
2020	22,0%
2021	23,6%

* Dane w latach 2005-2012 według standardu ESA 1995, dane w latach 2013-2021 według ESA 2010. Dane według standardu ESA 1995 są spójne metodologiczne w latach 1990-2012 i nie mogą być zestawiane z danymi opracowanymi według aktualnie stosowanego standardu metodologicznego ESA 2010.

Źródło: Opracowanie własne.

Zaskakujące może być to, że przy progresywnym wzroście gospodarczym trend udziału dochodów podatkowych w Polsce według ESA 1995 zmienił się na niekorzyść w latach 2009-2012, co może świadczyć o dużym udziale szarej strefy w tym okresie, a więc stosowaniu wszelkich form unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. Duże różnice (skokowe) zmiany współczynnika dochodów podatkowych w PKB (%) pomiędzy 2012 i 2013 rokiem wynikają ze zmiany liczenia standardem ESA 1995 na standard metodologiczny ESA 2010 i pokazują jednoznacznie progresywny trend, który nawet nie został załamany w latach 2020 i 2021, a więc w czasie pandemii COVID-19. Dowiedziono wielokrotnie, iż poprawa przejrzystości sprawozdawczości, budżetu, zarządzania długiem, a także strategii fiskalnej wiąże się z wieloczynnikową poprawą dostępu do rynku, zwłaszcza w kontekście obligacji skarbowych, niższych spreadów czy wyższych ratingów [Kady, Gene i Frederico, 2021]. Dla większości państw problemem z reguły nie jest wielkość długu publicznego, a notorycznie ujemne salda w budżecie państwa, które tworzą deficyty budżetowe. Polska od początku transformacji ustrojowej nie może wypracować nadwyżki w budżecie państwa, a poziomy nierównowagi fiskalnej są stałym elementem deficytu strukturalnego finansów publicznych, który w roku ogłoszenia pandemii COVID-19 (2020) osiągnął rekordową wielkość 85 mld złotych.



Rys. 5.2. Deficyt budżetu państwa w latach 2005-2021 (mln PLN)

Źródło: Opracowanie własne.

Problemem w tym kontekście jest również lokowanie budżetu państwa w funduszowych mechanizmach pozabudżetowych. Przedstawiona przez Polskę w kwietniu 2022 roku notyfikacja fiskalna wskazuje, iż 72% deficytu budżetu państwa i 62% całego deficytu sektora finansów publicznych nie podlega kontroli parlamentarnej. Deficyt sektora finansów publicznych w 2022 roku wyniesie historycznie rekordowe 128 mld złotych, podnosząc koszty obsługi długu z 29 mld złotych na 49 mld złotych [Reporting of Government Deficits…, 2022], co stwarza systemowe ryzyko fiskalne i budżetowe w bliskiej przyszłości. Z tego względu konieczne jest utrzymywanie stabilnego poziomu płynnych środków budżetu państwa, elastyczne finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ramach zmienionej i przyszłej struktury popytu, realizacja strategii zarządzania długiem w ramach rynkowych i budżetowych uwarunkowań rynkowych czy zapewnienie płynności budżetu państwa [Planowanie w układzie zadaniowym…, 2021] – nie w formie nadmiarowego opodatkowania czynników produkcji i wprowadzania nieracjonalnych i nieproduktywnych transferów socjalnych, ale przeprowadzenia przez rząd konsolidacji fiskalnej, która zmniejszałaby deficyt strukturalny i narastające strukturalnie zadłużenie publiczne.

5.5. Budżet jednostki samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalanym na rok budżetowy rocznym planem dochodów i wydatków, a także przychodów i rozchodów tej jednostki. Gwarancje finansowania zadań JST zostały zapisane w art. 167 Konstytucji RP [1997], a ustawa o finansach publicznych określa zakres budżetu JST, gdzie podstawą gospodarki finansowej jest uchwała budżetowa.

„Ustawa o finansach publicznych określa zawartość uchwały budżetowej JST. Zapisane są w niej m.in: łączna kwota planowanych dochodów JST z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych, a także łączna kwota planowanych wydatków, z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe. Zapisany jest również planowany wynik finansowy (kwota deficytu lub kwota nadwyżki) wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu JST. Uchwała budżetowa zawiera również łączną kwotę planowanych przychodów budżetu JST oraz łączną kwotę planowanych rozchodów, a także limity zobowiązań z rozbiciem na poszczególne tytuły" [GUS, 2021, s. 17].

Struktura dochodów JST składa się z (tabela 5.5):

a) dochodów własnych (udziały we wpływach z PIT i CIT, inne źródła własne gmin; preferencje gminne stawek i ulg podatkowych),
b) dotacji ogółem (tzw. dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań własnych, administracji rządowej oraz innych zadań zleconych),
c) subwencji ogólnej (składającej się z części oświatowej, rekompensującej wyrównawczej, równoważącej oraz regionalnej jako świadczeń pieniężnych Skarbu Państwa).

Tabela 5.5. Uśrednione dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2005-2021

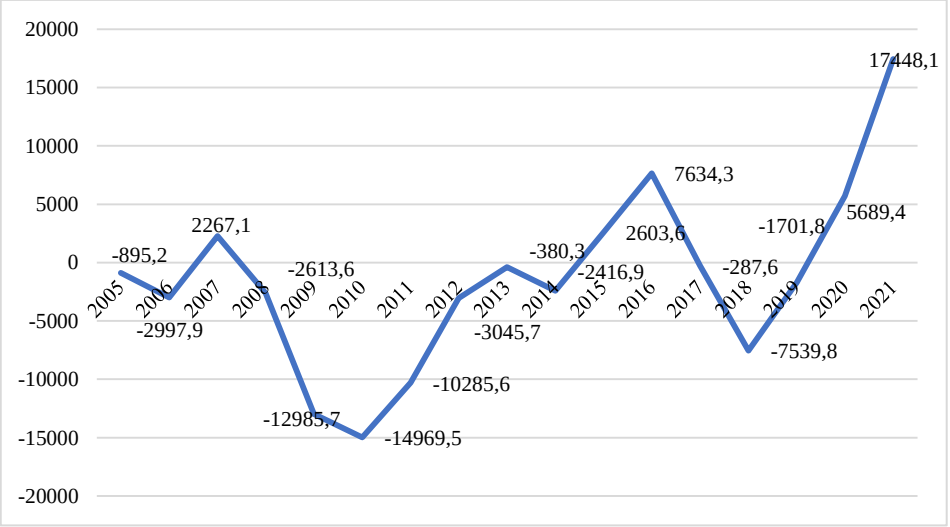
Wyszczególnienie	**ŚREDNIA 2005-2021**	**MIN**	Rok	**MAX**	Rok
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
1. DOCHODY WŁASNE	**49,14%**	47,58%	2021	51,98%	2015
1.1. Podatek dochodowy od osób prawnych	3,79%	3,31%	2014	4,29%	2021
1.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych	18,56%	16,52%	2010	20,21%	2018
1.3. Podatek rolny	0,67%	0,49%	2021	0,91%	2013
1.4. Podatek od nieruchomości	9,12%	7,83%	2021	10,21%	2013
1.5. Podatek leśny	0,11%	0,09%	2021	0,13%	2012
1.6. Podatek od środków transportowych	0,47%	0,37%	2021	0,54%	2009
1.7. Podatek od działalności gospodarczych osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej	0,04%	0,02%	2019	0,06%	2009, 2021
1.8. Podatek od spadków i darowizn	0,13%	0,10%	2020	0,19%	2009
1.9. Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,05%	0,84%	2012	1,34%	2021
1.10. Wpływy z opłaty skarbowej	0,22%	0,16%	2020	0,34%	2009
1.11. Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,15%	0,12%	2012	0,18%	2017
1.12. Wpływy z opłaty targowej	0,07%	0,0006%	2021	0,14%	2009

cd. tabeli 5.5

1	2	3	4	5	6
1.13. Dochody z majątku	3,38%	2,63%	2020	4,12%	2013
1.14. Pozostałe dochody	11,37%	10,34%	2018	13,19%	2020
2. DOTACJE OGÓŁEM	**25,64%**	22,02%	2013	30,02%	2020
2.1. Dotacje celowe	19,45%	14,17%	2012	23,97%	2020
2.2. Przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich	6,19%	3,12%	2016	8,18%	2012
3. SUBWENCJA OGÓLNA	**25,22%**	21,98%	2020	29,25%	2009

Źródło: Opracowanie własne.

Tendencją obserwowaną w ostatnim czasie (od 2018 roku) jest spadek dochodów własnych JST, zwłaszcza w odniesieniu do podatku CIT oraz PIT oraz począwszy od 2020 roku znaczny wzrost dochodów z majątku [GUS, 2021]. W trudnym okresie pandemii i w całym okresie 2005-2021 jednostki samorządu terytorialnego znacznie lepiej radziły sobie z zarządzaniem finansami publicznymi niż budżet centralny, notując nadwyżki budżetowe w latach 2007, 2015-2016, 2020-2021 (rys. 5.3). Jednak w wyniku wysokiej inflacji (13,9% w maju 2022 roku) budżetowe nadwyżki operacyjne JST ulegają znacznemu pomniejszeniu, co może stawiać pod znakiem zapytania rozwój samorządów w przyszłości czy zabezpieczenie wkładów finansowych na inwestycje współfinansowane ze środków UE w perspektywie finansowej 2021-2027.



Rys. 5.3. Wynik budżetu JST w latach 2005-2021 (mln PLN)

Źródło: Opracowanie własne.

5.6. Bankowa obsługa budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 196) centralny rachunek bieżący budżetu państwa, rachunki bieżące urzędów obsługujących organy podatkowe, rachunki pomocnicze oraz rachunki VAT wraz z rachunkami państwowych funduszy celowych są prowadzone przez Narodowy Bank Polski lub Bank Gospodarstwa Krajowego. Z kolei większościową obsługę rachunków jednostek sektora finansów publicznych, w tym samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej czy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego [Ustawa o finansach publicznych, 2009]. Jednocześnie „bank prowadzący obsługę bankową rachunków budżetu państwa przekazuje, każdego dnia roboczego, środki z rachunku bieżącego właściwego dla wpływów z tytułu podatków: dochodowego od osób prawnych, dochodowego od osób fizycznych, od towarów i usług oraz innych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa określonych w odrębnych ustawach, prowadzonego dla urzędu obsługującego organ podatkowy na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa według stanu środków na tym rachunku po zakończeniu dnia operacyjnego" [Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu…, 2014; Obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej…, 2021].

Pomimo iż ustawodawca wskazał dwa banki, w których może być prowadzona obsługa bankowa budżetu państwa, to w praktyce Narodowy Bank Polski prowadzi „(…) bankową obsługę budżetu państwa na podstawie przepisów działu III, rozdziału 7 ustawy o finansach publicznych oraz art. 3 ust. 2 pkt 4 i art. 51 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim. W ramach bankowej obsługi budżetu państwa NBP prowadził centralny rachunek bieżący budżetu państwa oraz rachunki bieżące i pomocnicze jednostek sektora finansów publicznych. NBP obsługiwał również rachunki lokat terminowych Ministra Finansów oraz państwowych jednostek budżetowych i urzędów obsługujących organy podatkowe. Szczegółowe zasady prowadzenia przez NBP rachunków bankowych były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów i innymi jednostkami sektora finansów publicznych. W ramach bankowej obsługi budżetu państwa NBP na koniec 2020 roku obsługiwał 2910 jednostek sektora finansów publicznych, dla których prowadził 25 403 rachunki, w tym 7532 rachunki bieżące w złotych, 5254 rachunki pomocnicze w złotych, 400 rachunków w walutach obcych (118 bieżących i 282 pomocnicze), 12 138 rachunków VAT, 55 rachunków lokat terminowych w złotych i 24 rachunki lokat w walutach obcych. W 2020 roku NBP objął obsługą 12 nowych podmiotów, a zakończył obsługę 15 podmiotów" [NIK, 2021].

Z kolei największe doświadczenie w obsłudze bankowej samorządów posiada PKO BP, który w 2022 roku obsługiwał 280 samorządów, będąc jednocześnie liderem obsługi bankowej dla budżetów pozostałych miast na prawach powiatu [PKO Bank Polski, 2022].

5.7. Podsumowanie

W większości państw świata zarządzanie finansami publicznymi to trudny proces redystrybucji dochodów publicznych, który jedynie w teorii jest osadzony na racjonalnym gospodarowaniu środkami publicznymi. Racjonalność owego gospodarowania ma bowiem charakter względny i często zależy od kaprysów politycznych, nacisków elektoratu, zobowiązań międzynarodowych czy stanu oraz struktury dochodów budżetowych w ramach poszczególnych cykli gospodarczych. Odpowiedzialność danego rządu lub jego brak wyznacza przede wszystkim minister finansów. Osoba taka, jeżeli jest biegła w rachunkowości, i/lub finansach publicznych, i/lub zarządzaniu aktywami i pasywami w instytucjach finansowych, i/lub posiada autorytet naukowy i doświadczenie w ekonomii i finansach, z pewnością jest postrzegana lepiej przez rynek, a podejmowane lub też firmowane przez nią decyzje będą z reguły posiadały charakter pierwotnej analizy i samodzielnego wnioskowania. Osoba przypadkowa na stanowisku ministra finansów, bez autorytetu i znajomości arkanów samych finansów publicznych, bardziej może się przyczyniać do stwarzania warunków dla strukturalnej nierównowagi w finansach publicznych kreowanej głównie przez nieracjonalną strukturę wydatków. Jeżeli do tego dochodzi niezrozumienie gospodarki, to nie można mówić o prowadzeniu polityki fiskalnej czy automatycznym projektowaniu i wdrażaniu stabilizatorów koniunktury. Zarządzanie wówczas nie występuje.

Bibliografia

Alińska A., Woźniak B. (2016), *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa.

Barrios S., Schaechter A. (2008), *European Economy. The Quality of Public Finances and Economic Growth*, Economic Papers 337/September.

BIEN (2022), About Basic Income [website], Louvain-la-Neuve: Basic Income Earth Network, http://basicincome.org/basic-income/ (dostęp: 9.10.2022).

Bitner M. (2011), *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Bourguignon F. (2018), *Spreading the Wealth*, IMF, Washington, March.

Chojna-Duch E. (2017), *Prawo finansowe, prawo finansów publicznych, prawo podatkowe, prawo bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.

De Paz-Báñez M., Asensio-Coto M.J., Sánchez-López C., Aceytuno M.T. (2020), *Is There Empirical Evidence on How the Implementation of a Universal Basic Income (UBI) Affects Labour Supply?* "A Systematic Review, Sustainability", Vol. 12, 9459, http://doi.org/10.3390/su12229459

Dębowska-Romanowska T. (2010), *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa.

ECB (2004), *EMU and the Conduct of Fiscal Policies*, „Monthly Bulletin", January.

Flejterski S. (2007), *Metodologia finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Gaudemet P.M., Molinier J. (2000), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Głuchowski J., Huterski R., Kołosowska B., Patyk J., Wiśniewski J. (2006), *Finanse publiczne*, TNOiK, Toruń.

Gomułowicz A., Mączyński D. (2016), *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

GUS (2021), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Guziejewska B. (2010), *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa.

Hyman D.N. (2011), *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, Washington, https://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Hyman-David-2011-Public-Finance.pdf (dostęp: 9.10.2022).

Kady K., Gene L., Frederico L. (2021), *Do Financial Markets Value Quality of Fiscal Governance?* "Open Economies Review", Vol. 32, Iss. 5, s. 907-931.

KE (2022), Commission Staff Working Document. Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses Final Report, European Commission, Brussels, 28.3.2022 SWD(2022) 104 final.

Klapper L., Lusardi A.L., van Oudheusden P. (2015), *Financial Literacy around the World: Insights from the Standard & Poor's Ratings Services Global Financial Literacy Survey*, World Bank Development Group, Washington.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997.78.483).

Lubimow-Burzyńska I. (2014), *Finanse publiczne*, Zielona Góra.

NIK (2021), Wystąpienie pokontrolne, Wykonanie budżetu państwa w 2020 roku – Bankowa obsługa budżetu państwa w 2020 roku przez Narodowy Bank Polski, NIK, Warszawa, KBF.410.001.12.2021.

Obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 stycznia 2021 roku (poz. 259) w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. 2021, poz. 259).

Osiatyński J. (2006), *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Ostaszewski J. (2011), *Finanse*, Difin, Warszawa.

Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

PKO Bank Polski (2022), *Samorządy oczekują kompleksowej obsługi bankowej*, Forum Ekonomiczne, 8 kwietnia 2022, https://www.forum-ekonomiczne.pl/samorzady-oczekuja-kompleksowej-obslugi-bankowej/ (dostęp: 9.10.2022).

Planowanie w układzie zadaniowym na 2022 rok. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2022 rok i dwa kolejne lata (2021), Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień.

Raczkowski K. (2015), *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Raczkowski K., Schneider F., Węgrzyn J. (2020), *Ekonomia systemu podatkowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, Warsaw, 13/04/2022, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/14550361/PL-2022-04.pdf/ebc83681-0279-cdf5-a364-0aaab274170b?t=1650534459237 (dostęp: 9.10.2022).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 roku w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. 2014, poz. 259).

Sitek M., Ostrowska E.B., Badiak M. (2020), *Umiejętności, postawy i zachowania finansowe młodzieży w Polsce. Wyniki badania PISA 2018*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Stiglitz J.E., Rosengard J.Y. (2015), *Economics of the Public Sector*, W. Norton & Company, Inc. New York-London.

Szostak R. (2010), *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa", R. LV, nr 6(335), NIK, Warszawa, listopad-grudzień.

Thompson M. (2022), *Money for Everything? Universal Basic Income in a Crisis*, „Economy and Society", Vol. 51(3), s. 353-374, https://doi.org/10.1080/03085147.2022.2035930

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2020 roku, poz. 2027).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku Nr 157, poz. 1240).

Wernik A. (2007), *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2022-2025 (2022), MF, Warszawa, kwiecień.

Witt M., Mueller I. (2006), *Public Finance and Administrative Reform Studies*, Implementing the Paris Declaration in Public Finance – Challenges by Capacity Development Fiscal Studies No. 4, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn.

Wójtowicz W., red. (2020), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Jarosław Waśniewski
Uniwersytet Gdański

Rozdział 6

Efektywność i jej pomiar w organizacjach publicznych

6.1. Wstęp

Celem rozdziału jest ukazanie wielowymiarowego pojmowania pojęcia efektywności jako uniwersalnej miary dla organizacji publicznych. Należy jednak podkreślić, że efektywność wszystkich organizacji, w tym publicznych, jest nie tyle funkcją okoliczności, co akumulacją skutków świadomych wyborów dokonywanych przez zarządzających. W każdym przypadku dokonywane wybory podlegają uwarunkowaniom kontekstowym. Najbardziej oczywiste ujęcie efektywności podkreśla walor finansowy, gdzie chodzi głównie o to, aby trwała rentowność prowadzonych działań (biznesów) spełniała oczekiwania aktualnych i potencjalnych właścicieli. Z tego punktu widzenia stosuje się miary bazujące na charakterze rachunkowościowym (np. zwrot na inwestycjach) odzwierciedlające przeszłość; wskaźniki rynkowe (np. rynkowa wartość dodana, kapitalizacja rynkowa) mówiące o bieżącej wartości przyszłego strumienia dochodów czy też identyfikatory wykorzystywane w ramach zarządzania wartością firmy (np. ekonomiczna wartość dodana) zorientowanego na maksymalizowanie w czasie bogactwa i wartości dla udziałowców oraz posługującego się systemem wynagradzania. W odniesieniu do oceny rezultatów działalności organizacji publicznych wskazane powyżej ujęcie efektywności jest mało przydatne, stąd konieczność poszukiwania przydatnych dla tego sektora miar i sposób oceny efektywności podejmowanych działań. Dlatego rozważania będą prowadzone w szerszym kontekście pozwalającym nie tylko na zrozumienie tego pojęcia, ale również na jego właściwe i adekwatne do sytuacji projektowanie.

6.2. Pojęcie efektywności i jej definiowanie w zarządzaniu

Słowo „efektywność" jest tak częste w użyciu, że weszło już na stałe do języka potocznego. Należy jednak pamiętać, że choć stosowane obecnie interdyscyplinarnie, swój początek ma w naukach ekonomicznych. Kozuń-Cieślak [2013, s. 13] wskazuje na efektywność jako manifestację wrodzonej ludziom

racjonalności gospodarowania ograniczonymi zasobami. Jako że zawsze stykamy się ze skończonością, choćby zasobów ludzkich, naturalnych, wytworzonych produktów czy poznanych technologii produkcji, jesteśmy zmuszeni nie tylko do wybierania odpowiednich wyrobów czy usług, ale i zadbania o to, by nasze działania cechowała szeroko rozumiana efektywność.

W naukach o zarządzaniu coraz więcej czasu i miejsca poświęca się rozważaniom nad efektywnością. Zwłaszcza że pomiar efektów działania stanowi immanentny element zarządzania każdą organizacją bez względu na to, czy funkcjonuje ona w sektorze prywatnym, publicznym czy pozarządowym. Jest traktowana jako imperatyw również niezależnie od poziomu gospodarowania (mikro, mezo czy makro) [Kozuń-Cieślak, 2013, s. 13].

Skoro państwo coraz częściej identyfikuje się ze swoją rolą jako podmiotu tworzącego podwaliny rozwoju społeczno-gospodarczego, racjonalne wydaje się niejednokrotne sięganie do metod i narzędzi zarządzania, które wcześniej kojarzono jedynie z sektorem rynkowym, a to za sprawą zwiększania swojej efektywności ekonomicznej, organizacyjnej i działania z coraz większą akceptacją społeczną [Frączkiewicz-Wronka, 2008, s. 275]. Jeśli zatem do zarządzania publicznego można wykorzystać zasady oraz reguły zarządzania ogólnego, wymagają one odpowiedniego dostosowania – takiego, które będzie uwzględniać jego specyfikę.

Odmienność sektora publicznego opisanego szczegółowo w rozdziale drugim wynika głównie z tego, że jego podstawowe zadanie stanowi dostarczanie dóbr i usług publicznych, które służą całemu społeczeństwu, zatem priorytetem są wartości nastawione na wzrost dobrobytu społecznego [Mańkowska, 2014, s. 201]. Pojawia się kwestia odpowiedzialności wobec podatników, którzy są jednocześnie użytkownikami dóbr i usług publicznych. Wynika ona z odmienności funkcjonowania tego typu organizacji [Przygodzka, 2008, s. 159]: częstej monopolistycznej pozycji, pełnionych funkcji regulacyjnych, oddziaływania na jakość życia za pośrednictwem dostarczanych dóbr i usług, nakładania podatków czy innych obowiązkowych świadczeń, aby zgromadzić odpowiednie fundusze. Nie należy zapominać, że na specyfikę funkcjonowania organizacji publicznych wpływa znacząco fakt, że zaspokajając szeroko rozumiane potrzeby społeczne, działają one w zgodzie z dominującą doktryną ekonomiczną danego kraju, która wyraża się w realizowanej polityce społeczno-gospodarczej [Kozuń-Cieślak, 2011, s. 98]. Funkcjonują one w mniej stabilnym otoczeniu, które wynika z danej sytuacji politycznej, zwłaszcza faktu, że politycy (a wraz z nimi publiczni menedżerowie), chcąc osiągnąć szybkie i widoczne rezultaty, skłaniają się ku działaniom krótkookresowym [Kożuch, 2011, s. 52].

Na rosnące zainteresowanie zwiększaniem efektywności w sektorze publicznym wpływa wiele czynników. Można do nich zaliczyć starzenie się populacji, rosnące koszty opieki zdrowotnej czy emerytur w krajach OECD. Sprawia-

ją one, że podatnicy domagają się od rządów lepszego zarządzania wpływami z ich podatków [Curristine, Lonti i Joumard, 2007, s. 2]. Należy zauważyć, że sektor publiczny stracił monopol na dostawę wielu towarów i usług użyteczności publicznej, co skutkuje faworyzowaniem konkurencyjności [Florina, 2017, s. 313]. Powinien być więc traktowany jako jeden z graczy rynkowych oprócz sektora organizacji komercyjnych i sektora organizacji pozarządowych, tzw. trzeciego sektora.

Dzięki pojęciu efektywności jesteśmy w stanie opisać stan, funkcjonowanie oraz szanse rozwojowe całej organizacji, jak również jej poszczególnych obszarów [Rutkowska, 2013, s. 339]. Mimo że panuje zgoda co do jej wagi, powszechności użycia i bycia nieodzownym elementem rozwoju teorii organizacji, do tej pory nie zapanowała pełna zgoda co do jej definicji. Jako przyczynę tego stanu rzeczy Ziębicki [2010, s. 632] wskazuje fakt, że ewolucji czynników sukcesu w organizacji niezmiennie towarzyszy powstawanie kolejnych teorii zarządzania, co z kolei prowadzi do odkrycia nowych uwarunkowań oceny efektywności.

Niejednoznaczność omawianego pojęcia generuje różnice interpretacyjne. Definiując efektywność, korzysta się najczęściej z pojęcia sprawności działania, pozytywnego wyniku, rentowności, produktywności, wydajności, skuteczności, celowości, racjonalności, ekonomiczności czy użyteczności [Skrzypek, 2012, s. 313]. Winkler [2010, s. 104], koncentrując się na etymologii słowa „efektywny", wyodrębnia dwa obszary znaczeniowe tego terminu: gatunkowy oraz jakościowy. Pierwszy z nich odnosi się do procesu lub jego skutków i jest związany z intencjonalnym działaniem (celowym, świadomym, dowolnym). Obszar jakościowy skupia się z kolei na realności tego działania, jego istotności oraz korzystności.

Często jako genezę działań zmierzających do zdefiniowania efektywności w ekonomii przytacza się prace Samuelsona i Nordhausa, którzy pisali, że to „być może główny przedmiot ekonomii i jest ona – najogólniej rzecz ujmując – brakiem marnotrawstwa" [Niemczyk, 2014, s. 185]. Efektywność często definiuje się w odniesieniu do dwóch zasad racjonalnego gospodarowania: maksymalizacji efektu (aspekt wydajnościowy) i minimalizacji nakładu (aspekt oszczędnościowy) [Matwiejczuk, 2000, s. 27].

W Polsce rozważania nad efektywnością toczą się na osnowie nurtu prakseologicznego. Kotarbiński rozumiał organizację jako swoistą całość: wszystkie jej składowe współprzyczyniają się do ogólnego jej powodzenia, które jest możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu zasad dobrej roboty, do których należą: działania sprawne, skuteczne (prowadzące do celu) i ekonomiczne (zarazem oszczędne i efektywne – wydajne). Wykorzystując te walory dobrej roboty, sprawność można określić za pomocą trzech znaczeń: uniwersalnego (każdy

z walorów dobrej roboty z osobna), syntetycznego (ogół walorów dobrej roboty) i manipulacyjnego (zręczność posługiwania się narzędziami wykorzystywanymi podczas działania) [Kotarbiński, 1973, s. 373].

Liczni autorzy odnoszą efektywność właśnie do skuteczności (rozumianej jako realizację celu). Jednocześnie nie ma zgody co do tego, czy skuteczność stanowi warunek osiągnięcia efektywności, czy należy ją traktować jako kryterium jej oceny. Pojawiają się też głosy, że obie kategorie należałoby traktować niezależnie od siebie [Kozuń-Cieślak, 2013, s. 14]. Ta zmienność interpretacji może wynikać z tego, że brakuje zgodności w procesie wyznaczania właściwych polsko- i angielskojęzycznych terminów z kategorii sprawności, wykorzystuje się rozmaite punkty odniesienia i perspektywy badawcze, interpretując sprawność, a także definiowanie jej różnorodnych form czy to poprzez podejście ilościowe czy ilościowe [Kowal, 2013, s. 12].

Odnosząc to do sektora publicznego, Mandl, Dierx i Ilzkovitz [2008, s. 3-4] zwracają uwagę na to, że analiza wydajności i efektywności opiera się na zbadaniu związku pomiędzy nakładami (*inputs*), produktami (*outputs*) i rezultatami (*outcomes*). Wydajność odpowiada stosunkowi nakładów do produktów. Efektywność zakłada związek pomiędzy produktami a rezultatami. Dla przykładu dla edukacji produktem będzie stopień alfabetyzacji w kraju, a wynikiem/efektem poziom edukacji aktywnej ludności. Skoro na ostateczne wyniki wpływają nie tylko produkty, ale również zewnętrzne czynniki, trudniej jest osiągnąć efektywność (w znaczeniu stopnia realizacji zakładanych celów z wykorzystaniem określonych zasobów) niż samą wydajność.

Ciekawym spojrzeniem na efektywność jest wykorzystywanie do jej definiowania poziomów funkcjonowania organizacji [Rummler i Brache, 2000, s. 42]. Na poziomie całej organizacji ocenie podlega stopień realizacji przyjętej strategii, celów i sposób wykorzystania zasobów, na poziomie procesu zwraca się uwagę na wewnętrzne mechanizmy funkcjonowania (takie procesy, jak: produkcja, sprzedaż, dystrybucja, ściąganie należności), a na poziomie stanowiska pracy na efektywność wpływa z kolei polityka zatrudnienia, w szczególności metody rekrutacji, standardy pracy, systemy motywacyjne dla zatrudnionych pracowników.

Definiując efektywność, warto również zwrócić uwagę na czynnik czasowy. Holstain-Beck [1997, s. 38] wyróżnia efektywność działania ex post, w której analizuje się relację pomiędzy wynikami, jakie uzyskaliśmy, a nakładami, jakich potrzebowaliśmy do ich osiągnięcia, oraz efektywność działania ex ante opisującą relację pomiędzy celem, jaki chcemy osiągnąć, a środkami, jakie przewidujemy, że będą potrzebne do jego realizacji.

Efektywność rozpatruje się również ze względu na określoną działalność prowadzoną w danym miejscu i czasie. Biliński [1987, s. 13] podkreśla, że całościowe podejście do efektywności wymaga odniesienia jej do określonych pod-

miotów (efektywność podmiotowa), realizowanych przez nie procesów (efektywność przedmiotowa) oraz konkretnego zbioru organizacji (efektywność makroekonomiczna). Nigdy nie jest ona rozpatrywana jako element jedynie organizacji. Stanowi ona proces interakcyjny – obejmuje również zjawiska zachodzące między daną organizacją a jej otoczeniem. Co więcej, dzisiejsze czasy globalizacji powodują, że przedsiębiorstwa muszą brać pod uwagę także wymogi międzynarodowe [Skrzypek, 2003, s. 431]. Z tego powodu należy patrzeć na efektywność i organizacje publiczne w szerokim holistycznym ujęciu. Organizacje publiczne, funkcjonując w łańcuchu dostaw usług, produktów, jak już wcześniej wspomniano, nie mogą postępować inaczej niż pozostałe typy organizacji. Muszę kreować wartość dodaną, ponieważ takie jest oczekiwanie społeczne praktycznie na całym świecie.

Jak widać, ze względu na złożoność konstruktu, jaką cechuje się efektywność, płonne są nadzieje związane ze znalezieniem jednej definicji. Należy jednak zawsze dążyć do unikania wieloznaczności wynikającej z braku zrozumienia czy niewłaściwej interpretacji tego pojęcia [Głodziński, 2015, s. 173].

6.3. Rodzaje efektywności

Prowadzone w naukach ekonomicznych rozważania nad efektywnością pozwalają wyróżnić jej dwa rodzaje: efektywność ekonomiczną (na gruncie teorii ekonomii) i organizacyjną (badaną w ramach nauk o zarządzaniu).

W ekonomii efektywność dotyczy skutków decyzji podejmowanych przez uczestników rynku, stąd rozumie się ją jako z jednej strony optymalność producenta (optymalna krzywa kosztów), z drugiej – optymalność rynku (efektywność Pareto, alokacyjna) [Czakon, 2005, s. 3]. Efektywność ekonomiczna stanowi wynik działalności gospodarczej przedstawiony za pomocą relacji efektu uzyskanego do poniesionego nakładu czynnika produkcji. Zatem tym bardziej podmiot jest gospodarczy, im lepszy wynik uzyskuje przy zbliżonych nakładach lub podobny wynik przy nakładach niższych [Studzińska, 2012, s. 416].

Efektywność organizacyjną można z kolei opisać jako wszystkie pozytywne wyniki uzyskiwane przez daną organizację wskutek swojej działalności. Ma ona ścisłe związki z teoriami i koncepcjami zarządzania [Ziębicki, 2012, s. 382]. Przyglądając się prowadzonym dyskusjom na temat interpretowania efektywności organizacyjnej, można wyróżnić cztery podejścia, które obecnie dominują. Dwa chronologicznie pierwsze służą ocenie gospodarowania, a mianowicie: celowościowe jest utożsamiane z angielskim słowem *effectiveness* (efektywność, skuteczność, celowość) i dotyczy oceny stopnia realizacji założonych celów; systemowe odpowiada angielskiemu *efficiency* (sprawność, wydajność, osz-

czędność) i dotyczy stopnia wykorzystania zasobów. Ich połączenie pozwala rozpatrywać efektywność jako wzrost stopnia zrealizowania celów przy jednoczesnym spadku wykorzystywanych do nich nakładów (rozumianych jako środki materialne czy czas pracy) [Bielski, 2002, s. 55]. Podejście od strony grup interesów (zorientowane na interesariuszy) opisuje efektywność jako stopień zaspokojenia potrzeb określonych grup interesariuszy [Ziębicki, 2008, s. 240]. Integrację wymienionych podejść stanowi model konkurujących wartości [Ziębicki, 2012, s. 382], który zakłada, że oceny efektywności dokonuje się na podstawie subiektywnego wyboru kryteriów na podstawie wartości, preferencji oraz interesów tych, którzy dokonują oceny. Można je ustawić na dwóch dychotomiach: kontrola–elastyczność i ludzie–organizacja. Krzyżując je, otrzymujemy cztery kolejne modele efektywności organizacyjnej [Bielski, 2002, s. 64-65]:

- model *human relations* (koncentracja na ludziach + elastyczność, co skutkuje koncentracją na rozwoju kadr, kwalifikacjach oraz postawach ludzi),
- model systemu otwartego (koncentracja na organizacji + elastyczność, a w rezultacie chęć rozwoju organizacji i uzyskiwania z zewnątrz rzadkich dóbr),
- model racjonalnych celów (koncentracja na organizacji + kontrola, zatem skupienie na produkcji, zyskach, wydajności dzięki planowaniu i stosowaniu zarządzania przez cele),
- model procesu wewnętrznego (koncentracja na ludziach + kontrola, dążenie do stabilizacji i porządku dzięki efektywnym procesom informacyjnym oraz decyzjach wewnętrznych).

Aby określić znaczenie poszczególnych rodzajów efektywności dla dobrostanu społeczeństwa czy wzrostu rozwoju gospodarczego, niezbędne jest analizowanie nurtu teorii ekonomii, w którym dana koncepcja jest rozwijana [Kozuń-Cieślak, 2013, s. 14]. Analizując zagadnienie efektywności organizacji publicznych, konieczne staje się jednoczesne uwzględnienie nie tylko czterech modeli efektywności organizacyjnej, ale i modeli zarządzania publicznego: modelu administrowania publicznego, nowego zarządzania publicznego czy współrządzenia publicznego [Bogacz-Wojtanowska i in., 2016, s. 15]. Jako że tradycyjna administracja skupiała się w głównej mierze na procedurach, mniej interesowały ją wyniki. Prowadziło to (przy udziale formalizacji i hierarchiczności) do ograniczenia elastyczności struktur administracyjnych, a co za tym idzie – małej efektywności [Hausner 2002, s. 423]. Chociaż w nowym zarządzaniu publicznym zaczęto przywiązywać wagę do pomiaru efektów (organizacyjnych, indywidualnych), to dopiero współrządzenie publiczne zaczęło kłaść nacisk na uzyskiwanie wyższego poziomu pożądanych efektów, co można było osiągnąć dzięki interakcji poszczególnych organizacji [Izdebski, 2007, s. 16]. Szumowski [2014, s. 94] wskazuje na niezbędną dla efektywnego działania konieczność zarządzania relacjami z partnerami i interesariuszami, by wykorzystać ich zaso-

by dla społeczności, której organizacja publiczna ma służyć. Wojciechowski i Podgórniak-Krzykacz [2013, s. 59] zwracają uwagę na to, że każde kolejne nurty zarządzania publicznego coraz bardziej podkreślają rolę angażowania się obywateli czy to w proces decyzyjny, czy nawet wytwarzanie pewnych dóbr czy usług publicznych.

Efektywność organizacji publicznych należy rozpatrywać w co najmniej dwóch obszarach: ekonomicznym i społecznym [Frączkiewicz-Wronka, 2020, s. 13-14]. W pierwszym ujęciu efekty i nakłady jest dużo łatwiej zmierzyć za pomocą prostego rachunku ekonomicznego. W drugim występuje wiele miar subiektywnych czy trudno mierzalnych efektów. Co więcej, aby obrać konkretne kierunki alokacji i oczekiwanych rezultatów, niezbędne staje się uzyskanie akceptacji interesariuszy, co często nie pokrywa się z efektywnością w znaczeniu ekonomicznym.

6.4. Pomiar efektywności

Pomiar efektywności jest immanentną cechą zarządzania i przynosi wiele korzyści, zarówno dla samej organizacji (np. wzrost konkurencyjności, zwiększenie jakości produkcji przy zmniejszeniu jej kosztów, ulepszenie wykorzystania środków trwałych, lepsze wykorzystanie czasu pracy, zmniejszenie absencji czy fluktuacji), jak i dla pracowników (np. wzrost wynagrodzeń, zwiększenie satysfakcji, poprawa klimatu pracy, większe możliwości rozwoju) [Tyrańska, 2008, s. 251-252].

Pyszka [2015, s. 14], analizując literaturę związaną z badaniem efektywności, wyłonił trzy problemy badawcze, z którymi należy się zmierzyć. Pierwszy z nich dotyczy tego, jak różnice w definiowaniu efektywności wpływają na jej pomiar. Po drugie – czy dzięki szerszemu, czyli pozaekonomicznemu ujmowaniu efektywności uzyskamy lepszą identyfikację pozytywnych skutków prowadzonej działalności. I na koniec – jak na ocenę celowości wybieranego działania wpływa zmiana dynamiki efektywności.

Ziębicki [2010, s. 640-641], analizując trendy współczesnych koncepcji oceny efektywności organizacyjnej, zauważa, że:

- opierają się one na dotychczasowym dorobku dotyczącym zakresu oceny efektywności organizacyjnej,
- wiążą ocenę ze strategią firmy, jak również zadowoleniem klientów oraz interesariuszy,
- każda organizacja stara się dobrać własne kryteria oceny,
- ocena jest dokonywana w sposób wieloaspektowy,
- oprócz oceny wymiaru finansowego biorą pod uwagę również niefinansowe kryteria (ocena jakościowa),

- dążą do równowagi różnych aspektów oceny,
- porównują się z innymi organizacjami (benchmarking).

Obecnie pomiar efektywności przybrał formę czegoś na kształt klęski urodzaju: próbuje się dokonać pomiaru niemal wszystkiego, co tylko nosi znamiona mierzalności [Dyduch, 2012, s. 87]. Niejednoznaczność co do mierzenia właściwych rzeczy skutkuje mnogością miar i propozycjami uwzględniania coraz to nowszych wskaźników, jednocześnie brak jednoznaczności związanej z pomiarem rzeczy we właściwy sposób rodzi kolejne propozycje metod czy projektów systemów pomiaru efektywności [Dyduch i Kozłowska, 2011, s. 287].

Na poziomie organizacji utworzenie miar efektywności ma na celu realizację potrzeb trzech obszarów: instytucjonalnego (przekazanie jej władczym organom zaplecza do podejmowania decyzji czy legitymizacji działań w związku z posiadanymi zasobami), zarządczego (służą monitorowaniu aktywności, dając dodatkową wiedzę o strukturach wewnętrznych, dziejących się procesach), technicznego (zwracają uwagę na jakość oferowanych dóbr oraz usług). Wszystko to ma na celu porównanie efektów działania względem celów, wcześniejszych okresów czy innych działów [Gabryś, 2012, s. 111].

Złożoność, niejednoznaczność definicyjna i wieloaspektowość pojęcia efektywności przyczynia się w dużej mierze do tego, że zarówno metody, jak i kryteria jej pomiaru charakteryzuje mnogość i różnorodność [Dubas, 2011, s. 106]. Metody i kryteria pomiaru efektywności będą odmienne w zależności od skali jej rozpatrywania (mikro/makro) oraz tego, czy będziemy oceniać przedsiębiorstwo (organizację) nastawione na maksymalizację zysku czy instytucję użyteczności publicznej. Szymańska [2010, s. 159] wyróżnia również dwa ujęcia rozpatrywania efektywności: ex ante (związane z szacowaniem przewidywanych efektów na podstawie określonych środków i czasu) oraz ex post (dotyczące określenia wyników konkretnych działań). Niezbędne jest zatem każdorazowe zaadaptowanie jej z uwzględnieniem specyfiki sektora oraz podmiotu, który chcemy ocenić.

Przymierzając się do pomiaru efektywności organizacji, niezbędne jest określenie zarówno wymiaru efektywności, jak i przedmiotu oceny [Dubas, 2011, s. 105-106]. W zależności od skali oceny efektywności (mikro − jednostka, podmiot gospodarczy, organizacja; makro – system, sektor gospodarki) oraz tego, czy jest to przedsiębiorstwo dążące do maksymalizacji zysku czy instytucja użyteczności publicznej, należy się skupić na innych metodach i kryteriach pomiaru efektywności i brać pod uwagę odmienne jej uwarunkowania.

Do pomiaru efektywności najczęściej wykorzystuje się metody wskaźnikowe, parametryczne oraz nieparametryczne [Szymańska, 2010, s. 159]. Ich krótki opis i przykłady zawarto w tabeli 6.1.

Tabela 6.1. Metody stosowane w ocenie efektywności

Metody częściowe	Jakościowe	• Badanie opinii pracowników • Sondaże zewnętrzne • Metody eksperckie	
	Wskaźnikowe	Wskaźniki efektywności	• Księgowe (pomiar rentowności na różnych poziomach wyniku finansowego, analiza względem wielkości zaangażowanego kapitału i wartości aktywów) • Finansowe (główny parametr oceny: przepływy gotówkowe) • Rynkowe (ocena efektywności z punktu widzenia akcjonariuszy – dokonana z zewnątrz)
		Kluczowe wskaźniki wyników (Key Performance Indicators) − finansowe oraz niefinansowe wskaźniki umożliwiające pomiar stopnia realizacji wyznaczonych przez organizację celów	
Metody całościowe	Indeksowe	Badają zmiany produktywności	• Indeks Tornquista • Indeks Fishera • Indeks Malmquista
	Graniczne	Parametryczne (konieczne przyjęcie założeń dotyczących relacji nakład – wynik)	• OLS – Ordinary Least Squares (Metoda Najmniejszych Kwadratów) • COLS – Corrected Ordinary Least Squares (Metoda Najmniejszych Kwadratów z korektą na różne wariancje) • TFA − Thick Frontier Approach (Metoda Grubej Granicy) • DFA − Distribution-Free Approach (Metoda Swobodnego Rozkładu) • SFA − Stochastic Frontier Approach (Stochastyczna Metoda Graniczna)
		Nieparametryczne (brak konieczności funkcyjnej zależności między nakładem a wynikiem)	• DEA − Data Envelopment Analysis (Graniczna Analiza Danych) • FDH − Free Disposal Hull (Metoda Swobodnego Ustalania Obwiedni)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ziębicki [2013, s. 24]; Wilczyński [2014, s. 3-7]; Koliński [2011, s. 1089]; Grycuk [2010, s. 28]; Niemczyk [2014, s. 192]; Grzybowska i Karwiński [2018, s. 88].

Adamus-Matuszyńska [2013, s. 21-23] zwraca również uwagę na możliwości wykorzystania metody Social Network Analysis (SNA) do pomiaru efektywności organizacji publicznych, a w szczególności poznania przyczyn jej porażek i sukcesów. SNA umożliwia badanie wytrzymałości sieci, zdolności do różnych zachowań, roli i pozycji uczestników [Kawa, 2013, s. 79]. Analiza społecznej sieci w organizacjach publicznych umożliwi:

a) zgłębienie kapitału społecznego organizacji,

b) poznanie zależności panujących między centralną pozycją organizacji a tym, jak wpływa na wszystkie działania podmiotów, z których się składa,
c) wyłonienie członków, którzy najbardziej przyczynili się do sukcesów, i tych, którzy pozostają bierni bądź utrudniają realizację celów,
d) uświadomienie, które zadania w procesie świadczenia usług publicznych są ułatwiane, a które utrudniane przez sieć.

Obecnie coraz częściej badacze są zgodni, że stosowanie do oceny efektywności jedynie mierników finansowych czy produktywnościowych jest niewystarczające z uwagi na to, że są wynikowe i dotyczą przeszłości. Niezbędny krok stanowi zatem rozbudowanie tradycyjnej oceny efektywności: dodanie do niej mierników odzwierciedlających złożoność działania organizacji [Szymańska, 2010, s. 159]. Rozważając pomiar efektywności w perspektywie pozytywnej, Zbierowski [2017, s. 16] zwraca uwagę na kolejną trudność – brak obiektywnej miary efektywności organizacyjnej. Nawet te określane przez innych jako efektywne (np. wskaźniki finansowe) nie odzwierciedlają w pełni rzeczywistości, gdyż one też wymagają dodatkowej interpretacji − uwzględnienie ryzyka, które zostało podjęte w celu ich osiągnięcia, zmienności w czasie, struktury interesariuszy czy specyfiki kontekstu kulturowego.

Badacze zagadnienia efektywności [Bielski, 1992, s. 114-119; Martyniak, 2000, s. 31; Matwiejczuk, 2000, s. 29; Skrzypek, 2012, s. 318 i 322] zwracają najczęściej uwagę na następujące wymiary efektywności i ich przykładowe mierniki:

- ekonomiczny, zawierający kryteria opisujące relacje pomiędzy efektami a nakładami, składa się na niego efektywność produkcyjna, alokacyjna i dystrybucyjna,
- rynkowy, nastawiony na zaspokajanie potrzeb klientów przedsiębiorstwa przy racjonalnych, ekonomicznie uzasadnionych nakładach,
- systemowy, ukazujący stan przedsiębiorstwa (systemu) w odniesieniu do długoterminowych celów (przetrwanie/ rozwój/ innowacyjność itp.),
- finansowy, mierzony za pomocą wskaźników finansowych dotyczących przeszłości,
- operacyjny, nawiązujący do produkcyjności procesów produkcyjnych,
- polityczny, odnoszący się do relacji z otoczeniem przedsiębiorstwa,
- społeczny, związany z interesami (potrzebami i rolami społecznymi) pracowników oraz właścicieli przedsiębiorstwa,
- kulturowy, dotyczący zdolności do utrwalania czy kultywowania wartości i norm, dzięki czemu możliwe staje się zachowanie tożsamości kulturowej społeczeństwa,
- ekologiczny, akcentujący wpływ przedsiębiorstwa na środowisko i podkreślający jego relacje z otoczeniem,

- dynamiczny (rozwojowy), skupiony na zdolności kreowania nowych produktów oraz nabywania nowych umiejętności,
- rzeczowy, związany z funkcją genotypową organizacji,
- behawioralny, wyrażający interesy poszczególnych uczestników organizacji,
- technologiczny, rozumiany jako wydajność technologiczna zaangażowanych czynników wytwórczych.

Z uwagi na wymiar międzynarodowy zarówno wartości, jak i etyki coraz częściej mówiąc o efektywności, podnosi się także kwestię etyczną. Większe zainteresowanie zachowaniami etycznymi jest związane z jakością oraz efektywnością organizacji. Tworzą one konkretne strategie etyczne i w ich kontekście zarządzają relacją z interesariuszami [Skrzypek, 2020, s. 77].

Skoro każdy pomiar efektywności sprowadza się do analizy korzyści i kosztów, można dokonać rozróżnienia tej analizy na prywatną i społeczną [Stiglitz, 2004, s. 329-330]. Organizacje publiczne stosują taką samą procedurę oceny, przy czym uwzględnia ona dużo szerszy zakres oddziaływań organizacji na otoczenie (jak chociażby efekty ekologiczne), jak również niemożność wyceny niektórych rodzajów nakładów i efektów zgodnie z cenami rynkowymi. Dokonywanie pomiaru efektywności jednostek sektora publicznego jest podporządkowane zmianom:

a) koncepcji zarządzania,
b) koncepcji zarządzania publicznego,
c) koncepcji pomiaru dokonań.

Z tym ostatnim wiąże się także rozwój metod oraz narzędzi pomiaru [Rydzewska-Włodarczyk, 2013, s. 178].

Dokonując oceny efektywności sektora publicznego, należy brać pod uwagę różne jego poziomy [Miłaszewicz, 2014, s. 168]:

- makroekonomiczny/społeczny (związany z zarządzaniem całą gospodarką),
- mezoekonomiczny (fragmenty sektora publicznego wydzielone na podstawie różnorodnych kryteriów, np. funkcji czy celów),
- mikroekonomiczny (poszczególne jednostki sektora publicznego).

W sektorze publicznym szczególne znaczenie dla mierzenia efektywności mają wyznaczone cele oraz zadania [Rydzewska-Włodarczyk i Sobieraj, 2015, s. 338-339]. Ich zróżnicowanie wyklucza jednakże przyjęcie jednolitej metodyki. Stąd też tak ważne staje się indywidualne formułowanie kryteriów pomiaru efektywności, dobór odpowiednich mierników i narzędzi. Jednocześnie w organizacji publicznej nie jest łatwo o mierzalne rezultaty. Nie zawsze mamy możliwość wykorzystania mierników rezultatu, zatem czasami konieczne jest skupienie się na mniej doskonałych – miernikach produktu, procesu (mierzenie sposobu wykonywania czynności), a gdy sytuacja jest wyjątkowo niekorzystna − miernikach wkładu (zasobów) [Zieliński, 2011, s. 31-32].

Dokonując przeglądu obszaru tematycznego, Boyne [2013, s. 368] zidentyfikował następujące wymiary efektywności organizacyjnej sektora publicznego:

- ilość produktów (np. liczba operacji wykonanych w szpitalach, przeprowadzone godziny lekcyjne w szkołach, liczba zbudowanych mieszkań socjalnych),
- jakość produktów (np. szybkość i niezawodność usług, uprzejmość kadry),
- wydajność (stosunek otrzymanych produktów do poniesionych finansowych nakładów),
- równość (uczciwość w dystrybucji kosztów i korzyści usług między różnymi grupami),
- wyniki (np. procent studentów zdających egzamin, procent pacjentów, których leczenie zakończyło się sukcesem),
- wartość pieniądza (koszt uzyskania jednego wyniku),
- satysfakcja konsumencka (może być średnią niektórych lub wszystkich powyższych, w zależności od pytań zadanych usługobiorcom).

Nowoczesne koncepcje pomiaru dokonań organizacji sektora publicznego koncentrują się na rozpatrywaniu efektów strategicznego działania, dzięki czemu dokonanie (inaczej wynik) jest tożsame z pojęciem *performance*, co w potocznym i ogólnym znaczeniu można określić jednym słowem jako wydajność. Pojęcie to na stałe weszło do języka polskiego, a w szczegółach *performance* jest rozumiane jako [Rydzewska-Włodarczyk, 2013, s. 179-180]:

- zorganizowane działanie nastawione na realizację zadań publicznych (tj. dostarczanie dóbr publicznych), przy czym ani ich jakość, ani faktyczna społeczna użyteczność nie podlega ocenie (*performance as production*),
- analiza jakości potencjału instytucjonalnego jednostki (*performance as competence*),
- ocena otrzymanego rezultatu działania z pominięciem oceny samych działań (*performance as good result*),
- trwały i zrównoważony wynik, co łączy w sobie działania w kierunku otrzymania rezultatu, rezultat oraz zdolności danej organizacji do tego, by z jednej strony stale dostarczać oczekiwane wyniki, a z drugiej niezmiennie je poprawiać (*performance as sustainable results*).

Większość badaczy zajmujących się pomiarem dokonań jest zgodna, że analiza *performance* najczęściej dokonuje się poprzez ocenę tzw. trzech *E* [Stefan i Brezoi, 2021, s. 107]. Pierwsze z nich (*economy*) koncentruje się na kosztach, co jest stosunkowo łatwo mierzalne, ale nic nam nie mówi o tym, jak dobrze organizacja spełnia swoje cele; bada zakres dokonanej minimalizacji kosztów zużycia zasobów bez szkody dla osiągnięcia deklarowanych wyników. Drugie z nich (*efficiency*) jest często sprowadzane do sprawności technicznej i definiowane jako ilość jednostek produkcji wytworzonej na jednostkę nakładu.

Dokonuje się w tym momencie analizy, w jakim stopniu alokowane środki finansowe przyczyniły się do maksymalizacji uzyskiwanych wyników. Trzecie *E* (*effectiveness*) odnosi się do stopnia realizacji celów społecznych organizacji, relacji między zakładanymi a rzeczywistymi efektami. Jednocześnie pojawiają się pomysły uzupełnienia analizy o dodatkowe zmienne, np. *equity* (czy w ramach danego programu społecznego beneficjenci są traktowani równo czy też korzyści z niego płynące są rozdzielane niesprawiedliwie) czy *ethicality* (czy program działa w ramach ustalonych norm etycznych) [Pidd, 2012, s. 24-25].

Performance measurement często jest wykorzystywane jako podstawa *performance management*, które Andrews [2014, s. 3] opisuje jako taktyki, strategie i techniki ukierunkowujące uwagę kierownictwa i pracowników na poprawę wyników organizacji. Narzędzie to coraz częściej jest wykorzystywane do zwiększania funkcjonalności, usprawniania procesu decyzyjnego, porównywania organizacji [Broeckling, 2020, s. ii], planowania dalszego działania, rozwijania strategii rozwoju, monitorowania i kontroli czy na rzecz odpowiedzialności publicznej [Pidd, 2012, s. 57]. Niestety, jak zwraca uwagę Behn [2003, s. 586], żadna pojedyncza miara nie jest odpowiednia dla wszystkich celów. W konsekwencji zamiast szukać jednej uniwersalnej miary, należy się skupić na celach, do osiągnięcia których *performance measurement* może się przyczynić i w jaki sposób można wdrożyć dane pomiary.

Niektóre państwa mają za sobą już kilka dekad doświadczenia w tym zakresie. Polska jest dopiero na początku drogi zmierzającej do zaadaptowania technik *performance measurement* do sektora publicznego, wykorzystując i dostosowując konkretne rozwiązania znane z innych krajów [Gajda-Lüpke, 2009, s. 84]. Nie należy przy tym zapominać, że jak każde narzędzie, nie jest rozwiązaniem idealnym. Pomiar dokonań można wykonać należycie lub mizernie; może dostarczyć użytecznych informacji i wspierać innowację oraz rozwój albo może skończyć jako część autorytarnej kontroli centralnej hamującej rozwój organizacji [Pidd, 2012, s. XIV].

6.5. Rozważania nad ujęciem efektywności

Jak zauważa Zienkiewicz [2015, s. 206], obecnie coraz częściej jesteśmy świadkami wzajemnego przenikania czynników zwiększających efektywność ze sfery prywatnej do publicznej i na odwrót (np. sfera publiczna przejmuje osiąganie zysku, a do prywatnej wkrada się społeczna odpowiedzialność). Poniekąd ma na to wpływ zmieniające się otoczenie sektora publicznego. Kleer [2008, s. 27-29] zwraca uwagę, że współcześnie na sektor publiczny oddziałują cztery podstawowe składniki: konkurujące ideologie, globalizacja, rewolucja informa-

tyczna, odmienny charakter różnych cywilizacji. Chociaż przeplatanie się różnych nurtów teoretycznych oraz ideologicznych nie przyniosło wypracowania jednego konceptu, to zapoczątkowało znaczące zmiany w sektorze publicznym. Po pierwsze, wzrosła rola mechanizmów rynkowych, a sfera wolności gospodarczej uległa poszerzeniu. Po drugie, udział sektora publicznego w PKB znacznie się zróżnicował w poszczególnych państwach. Po trzecie, zarówno pomiędzy danymi społeczeństwami, jak i państwami dokonało się zasadnicze zróżnicowanie dochodowe. Rewolucja informatyczna i globalizacja skutkowały z kolei upowszechnieniem informacji, skróceniem dystansu pomiędzy państwami, ekspansją gospodarczą krajów mniej rozwiniętych i wzrostem konkurencyjności ich produktów, co przekłada się na konieczność reformy finansów publicznych, co może nieść ze sobą częściową komercjalizację niektórych z dóbr publicznych.

Istnieje ścisła zależność pomiędzy sprawnym i efektywnym działaniem sektora publicznego (czy to w Polsce, czy na świecie) a wzrostem dobrobytu społecznego [Szewczuk, 2010, s. 410]. Nie można się zatem dziwić, że efektywność zarządzania publicznego (a raczej często jej brak) stanowi obiekt intensywnej dyskusji w wielu krajach i obejmuje wiele poziomów. Kolejne lata przynoszą coraz większe wymagania wobec usprawniania działalności organizacji publicznych − musi on odpowiadać rosnącym i coraz bardziej zróżnicowanym wymaganiom obywateli [Florina, 2017, s. 317].

Badacze problemu [Bratnicki i Frączkiewicz-Wronka 2006, s. 68-78; Frączkiewicz-Wronka, 2020, s. 20] zwracają uwagę na osiem fundamentalnych korzyści, jakie niesie ze sobą pomiar efektywności w organizacjach publicznych:

- stanowi narzędzie zwiększania odpowiedzialności oraz przejrzystości − dzięki niemu oprócz kosztów aktywności publicznych jesteśmy w stanie zaobserwować również uzyskiwane wyniki,
- jeśli możliwa jest konkurencyjność – umożliwia obywatelom i użytkownikom dokonanie bardziej racjonalnych metodologicznie wyborów (pełni funkcję zbliżoną do ceny w mechanizmach rynkowych),
- jeśli mamy do czynienia z monopolem − dostarcza informacji na temat jakości danej usługi publicznej (terminowości, dostępności czy wykonania), co przyczynia się do wzrostu wiarygodności i wsparcia danych działań,
- mimo nieobecności silnych bodźców rynkowych − zapewnia ekonomizację rozumianą jako przyrost relacji efektów do nakładów danej działalności publicznej,
- koncentruje się na kwestii wykorzystanych zasobów oraz realizowanych procesów przez to, że obliguje go do kontroli rezultatów, jakie zamierza się zrealizować (np. wzrost zdrowia obywateli, a nie jedynie koszt usług medycznych),
- umożliwia taką alokację zasobów, by były one jak najbardziej użyteczne,

- podkreśla on znaczenie działalności publicznej w kreowaniu i akcentowaniu wartości (np. równości, kapitału społecznego),
- dostarcza wielu informacji dla organizacyjnego uczenia się, dzięki czemu organizacja może się rozwijać (szczególnie w aspekcie społecznym).

Pojawiają się głosy, że pomiar wyników w sektorze publicznym może zniekształcać priorytety organizacji świadczących usługi i hamować autentyczne innowacje, często ze szkodą dla odbiorców usług. Badania jednak coraz częściej pokazują, że systematycznie wzrasta świadomość obywateli, że to oni płacą za usługi publiczne, stąd wymagają coraz wyższej ich jakości [Biernacki, 2013, s. 10]. Dzięki informacjom o wydajności i efektywności danej organizacji obywatele zyskują możliwość pociągnięcia polityków do odpowiedzialności, zwłaszcza gdy uzyskiwane efekty są mierne [Andrews, 2014, s. 3].

Dokonując pomiaru efektywności, stajemy przed wieloma trudnościami i nie wszystkie z nich jesteśmy w stanie pokonać. Złudzeniem jest myślenie, że wszystko jest mierzalne, jednakże nawet jeśli nie ma możliwości dokonania sensownej kwantyfikacji, warto postawić pytania dotyczące efektywności na poziomie koncepcyjnym [van Dooren, Sterck i Bouckaert, 2007, s. 4]. Decydując się na konkretne systemy pomiarów wyników, należy zadbać o to, by były one zrównoważone – dąży się do uzyskania równowagi pomiędzy [Akyuz i Erkan, 2010, s. 5152]:

- perspektywą krótko- i długoterminową,
- koncentracją na zewnątrz i do wewnątrz,
- poszczególnymi poziomami organizacji,
- różnorodnymi jej wymiarami (rozwój, uczenie się, finanse, procesy wewnętrze, relacje z klientami),
- wielością perspektyw interesariuszy.

Niestety zarówno efektywność ich działania, jak i jakość usług, jakie świadczą, wciąż są określane jako niezadowalające [Bratnicki, Frączkiewicz-Wronka i Austen, 2007, s. 27]. W sektorze publicznym istnieje tendencja do nieefektywności z następujących powodów: braku warunków do właściwej konkurencji, braku konkretnego właściciela, braku presji na zysk, braku ryzyka upadłości, trudności z oszacowaniem wyników (korzyści) przy łatwo szacowanych nakładach, kupowania nakładów po cenach rynkowych, a dostarczania produktów bezpłatnie (finansowanie z podatków) lub po zmodyfikowanej cenie (opłata za użytkowanie) [Vavrek, 2018, s. 8]. Na ograniczanie efektywności mogą wpływać również czynniki kulturowe (postawa pracowników wobec pracy), klimatyczne (utrudnienia w wykonywaniu pracy związane z porą dnia czy roku) oraz czynniki związane z tradycją (liczba czy długość świąt religijnych) [Afonso, Schuknecht i Tanzi, 2006, s. 15]. Z uwagi na to, że zwiększa się stale ilość PKB, jaka przepływa przez sektor publiczny, niska efektywność (a czasami nawet jej brak) może się przyczyniać do znaczących zakłóceń funkcjonowania całej gospodarki państwa [Przygodzka, 2008, s. 153].

Jednym z rozwiązań wydaje się być zwrócenie uwagi na potrzebę uczenia się, jednakże nie ograniczoną do uczenia się od innych organizacji, ale również w rezultacie własnych doświadczeń (zarówno sukcesów, jak i porażek). Warto jednak wspomnieć o złożoności procesu, jakim jest uczenie się przez doświadczenie; w przypadku organizacji publicznych ich specyfika dodatkowo go utrudnia [Bratnicki, Frączkiewicz-Wronka i Austen, 2007, s. 27].

6.6. Podsumowanie

W literaturze, co zostało powyżej wykazane, można znaleźć bardzo rozległe spektrum zarówno rozumienia pojęcia efektywności, jak i jego interpretowania. Chociaż osiągnięto porozumienie w niektórych aspektach (traktowanie efektywności jako konstruktu wielowymiarowego i złożonego), nadal brakuje jednoznacznej definicji. Do barier utrudniających osiągnięcie konsensusu należy chociażby utożsamianie efektywności ze skutecznością, koncentracja na różnicach organizacyjnych czy złożoność samych organizacji.

Nadal aktualne są wnioski z rozważań Camerona [1986, s. 540-541], który pochylał się nad zagadnieniem efektywności organizacyjnej, trudnościami jej definiowania i pomiaru:

- Pomimo niejasności definicyjnej efektywność organizacyjna ma kluczowe znaczenie dla nauk organizacyjnych i nie może być ignorowana w teorii i badaniach.
- Skoro żadna konceptualizacja organizacji nie jest wszechstronna, niemożliwe jest, by jakąś konceptualizację efektywnej organizacji cechowała wszechstronność.
- Konsensus co do najlepszego lub wystarczającego zestawu wskaźników efektywności jest niemożliwy do uzyskania. Kryteria opierają się na wartościach i preferencjach jednostek i nie istnieją żadne określone granice konstruktów.
- Różne modele efektywności są przydatne do badań w różnych okolicznościach. Ich użyteczność zależy od celów i ograniczeń nałożonych na pomiar efektywności organizacji.
- Efektywność organizacyjną należy traktować jako głównie konstrukcję zorientowaną na problem, a nie na teorię. Nie oznacza to, że nie można opracować wielu teorii dla niektórych modeli efektywności, ale że zmienne relacje kluczowe dla jednego modelu mogą nie mieć zastosowania do innych.

Warunkiem skutecznego zarządzania współczesnymi organizacjami publicznymi jest koncentracja na ocenie ich działań pod kątem skuteczności. Zwłaszcza jeśli dysponują ograniczonymi zasobami i spełniają specjalną misję w społeczeństwie (jak np. szpitale publiczne). Organizacje publiczne bardziej

niż prywatne są narażone na zjawisko braku lub niskiej efektywności, która objawia się nie tyle w aspekcie finansowym, co w perspektywie zadowolenia interesariuszy, na co wpływ ma ich mnogość i różnorodność oczekiwań [Szymaniec-Mlicka, 2015, s. 652].

Niestety do tej pory nie opracowano całościowych rozwiązań, jeśli chodzi o pomiar efektywności w organizacjach publicznych. Jako cel główny ujmuje się najczęściej stopień, w którym organizacja dokonuje realizacji zadań publicznych poprzez z jednej strony postulat legalności działania (w zgodzie z obowiązującym prawem czy procedurami), z drugiej sprawności działania, co opiera się na efektywnym gospodarowaniu środkami publicznymi (określone jako tworzenie tzw. wartości publicznej) [Rydzewska-Włodarczyk i Sobieraj, 2015, s. 339]. Nie zawsze jest też zasadne posługiwanie się w organizacjach publicznych pojęciem efektywności rozumianej w przytoczonych znaczeniach. Niejednokrotnie realizacja celów publicznych, np. w przypadku klęski żywiołowej, wypadków czy zachowania bezpieczeństwa, musi być oparta na kryterium skuteczności działania, a nie efektywności odnoszącej się do jej ekonomicznego rozumienia.

Bibliografia

Adamus-Matuszyńska A. (2013), *Wykorzystanie SNA w pomiarze efektywności instytucji publicznych* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2006), *Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*, „Working Paper Series", No. 581.

Akyuz G.A., Erkan T.E. (2010), *Supply Chain Performance Measurement: A Literature Review*, „International Journal of Production Research", Vol. 48, No. 17, s. 5137-5155.

Andrews R. (2014), *Performance Management and Public Service Improvement*, Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery, Public Policy Institute for Wales Report No. 3.

Behn R.D. (2003), *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, „Public Administration Review", Vol. 63, No. 5, s. 586-606.

Bielski M. (1992), *Organizacja: istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Bielski M. (2002), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H.BECK, Warszawa.

Biernacki M. (2013), *Ocena efektywności instytucji publicznych w sektorach edukacji i ochrony zdrowia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.

Biliński L. (1987), *Mierzenie efektywności gospodarowania w skali gospodarki narodowej* [w:] *Społeczno-gospodarcze warunki wzrostu efektywności*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGPiS, Warszawa.

Bogacz-Wojtanowska E., Jung-Konstanty S., Kożuch A., Kożuch B., Lewandowski M., Sułkowski Ł., Szczudlińska-Kanoś A., Sienkiewicz-Małyjurek K. (2016), *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

Boyne G.A. (2003), *Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda*, „Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 13, No. 3, s. 367-394.

Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A. (2006), *Możliwości wykorzystania koncepcji pomiaru efektywności do oceny działalności organizacji publicznej* [w:] K. Ziemniewicz (red.), *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie. Analiza krytyczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.

Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., Austen A. (2007), *Procesy uczenia się w organizacjach sektora publicznego* [w:] T. Białas (red.), *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, Gdynia.

Broeckling J. (2020), *Performance Measurement: Theory and Practice*, „College of Professional Studies Professional Projects", paper 3.

Cameron K. (1986), *Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness*, „Management Science", Vol. 32(5), s. 539-553.

Curristine T., Lonti Z., Joumard I. (2007), *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*, „OECD Journal on Budgeting", Vol. 7(1), s. 161-201.

Czakon W. (2005), *Procesowe podejście do badania efektywności* [w:] T. Dudycz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, AE, Wrocław.

Dooren W., Sterck M., Bouckaert G. (2007), *Institutional Drivers of Efficiency. Internal Literature Review*, „Public Governance and Territorial Development Directorate", OECD, Paris.

Dubas K. (2011), *Problematyka efektywności w ochronie zdrowia − znaczenie i metody pomiaru*, „Problemy Zarządzania", vol. 9, nr 3(33), s. 11-26.

Dyduch W. (2012), *Współczesne dylematy zarządzania pomiarem efektywności organizacyjnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 262, s. 86-95.

Dyduch W., Kozłowska I. (2011), *Zintegrowany system pomiaru efektywności oparty na miarach przedsiębiorczości organizacyjnej* [w:] W. Knosala (red.), *Komputerowo Zintegrowane Zarządzanie*, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole.

Florina P. (2017), *Elements on the Efficiency and Effectiveness of the Public Sector*, „Ovidius. University Annals, Economic Sciences Series", Vol. 17(2), s. 313-319.

Frączkiewicz-Wronka A. (2008), *Strategiczne problemy zarządzania organizacjami publicznymi* [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne, podstawowe problemy*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Poznań.

Frączkiewicz-Wronka A. (2020), *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*, „Organizacja i Zarządzanie", nr 4(12), s. 5-24.

Gabryś B.J. (2012), *Metodyka pomiaru efektywności przedsiębiorczych organizacji: wprowadzenie do tematyki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 262, s. 110-118.

Gajda-Lüpke O. (2009), *Performance Measurement Methods in the Public Sector*, „Poznań University of Economics Review", Vol. 9, No. 1, s. 67-88.

Głodziński E. (2015), *Efektywność w naukach o zarządzaniu. Przyczyny wieloznaczności i rekomendacje dotyczące ich ograniczenia*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie", z. 83, s. 165-176.

Grycuk A. (2010), *Kluczowe wskaźniki efektywności (KPI) jako narzędzie doskonalenia efektywności operacyjnej firm produkcyjnych zorientowanych na lean*, „Przegląd Organizacji", s. 28-31.

Grzybowska U., Karwański M. (2018), *Indeks Malmquista i zmiany efektywności względem granicy nieefektywności: analiza wybranych firm notowanych na GPW w Warszawie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 364, s. 86-98.

Hausner J. (2002), *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] M. Maroda (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Holstain-Beck M. (1997), *Być albo nie być menedżerem*, INFOR, Warszawa.

Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne", nr 1, s. 7-20.

Kawa A. (2013), *Analiza sieci przedsiębiorstw z wykorzystaniem metody SNA*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie", t. XIV, zesz. 13, s. 77-89.

Kleer J. (2008), *Sektor publiczny w warunkach współczesnych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne. Kwartalnik poświęcony potrzebom nauki i praktyki", nr 4(40), s. 19-36.

Koliński A. (2011), *Przegląd metod i technik oceny efektywności procesu produkcyjnego*, „Logistyka", nr 5, s. 1089.

Kotarbiński T. (1973), *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.

Kowal W. (2013), *Skuteczność i efektywność – zróżnicowane aspekty interpretacji*, „Organizacja i Kierowanie", nr 4(157), s. 11-23.

Kozuń-Cieślak G. (2011), *Przegląd metod pomiaru efektywności w aspekcie zastosowania do oceny działalności podmiotów sektora publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 173, s. 90-100.

Kozuń-Cieślak G. (2013), *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace", nr 4, s. 13-42.

Kożuch B. (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F. (2008), *The Effectiveness and Efficiency of Public Spending*, Economic Papers 301, February.

Mańkowska N. (2014), *E-administracja a efektywność sektora publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 348, s. 200-209.

Martyniak Z. (2000), *Efektywność organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw", nr 11, s. 31.

Matwiejczuk R. (2000), *Efektywność – próba interpretacji*, „Przegląd Organizacji", nr 11, s. 27-31.

Miłaszewicz D. (2014), *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne", nr 180, cz. 2, s. 163-173.

Niemczyk W. (2014), *Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych*, „Studia Ekonomiczne", nr 180, cz. 2, s. 185-197.

Pidd M. (2012), *Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice*, Cambridge University Press, New York.

Przygodzka R. (2008), *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne. Kwartalnik poświęcony potrzebom nauki i praktyki", nr 4(40), s. 153-170.

Pyszka A. (2015), *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 230, s. 13-25.

Rummler G.A., Brache A.P. (2000), *Podnoszenie efektywności organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Rutkowska A. (2013), *Teoretyczne aspekty efektywności − pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse", R. 11, nr 1, cz. 4, s. 439-453.

Rydzewska-Włodarczyk M. (2013), *Warunki pomiaru dokonań w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Europa Regionum", t. 16, s. 175-190.

Rydzewska-Włodarczyk M., Sobieraj M. (2015), *Pomiar efektywności procesów za pomocą kluczowych wskaźników efektywności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 864, t. 2, s. 333-347.

Skrzypek E. (2003), *Koszty jakości jako narzędzie oceny efektywności organizacyjnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio H, Oeconomia t. 37, s. 415-439.

Skrzypek E. (2012), *Efektywność ekonomiczna jako ważny czynnik sukcesu organizacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 262, s. 313-325.

Skrzypek E. (2020), *Etyka w biznesie − zarządzanie etyczne w organizacji* [w:] M. Urbaniak, A. Tomaszewski (red.), *Wyzwania społeczne i technologiczne a nowe trendy w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

Stefan M.C., Brezoi A.G. (2021), *Ensuring Performance − A Permanent Challenge for Public Sector Organizations*, „Economic Insights − Trends and Challenges", Vol. X (LXXIII), No. 3.

Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Studzińska E.A. (2012), *Metody pomiaru efektywności banków*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 264, s. 413-431.

Szewczuk A. (2010), *Funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce: dylematy jakości, mierników i metod oceny*, „Ekonomiczne Problemy Usług", nr 60, s. 397-412.

Szumowski W. (2014), *Zarządzanie publiczne − próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 2(21), s. 86-98.

Szymaniec-Mlicka K. (2015), *Ocena efektywności organizacji publicznych na przykładzie szpitali publicznych − aspekty metodyczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, z. 83, s. 201-211.

Szymańska E. (2010), *Efektywność przedsiębiorstw − definiowanie i pomiar*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G, T. 97, z. 2, s. 152-164.

Tyrańska M. (2008), *Nowoczesne metody pomiaru efektywności* [w:] A. Nalepka (red.), *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz.

Vavrek R. (2018), *Efficiency and Inefficiency of Public Administration*, „Journal of Economic Development Environment and People”, Vol. 7(1), s. 6-14.

Wilczyński R. (2014), *Pomiar efektywności a cele przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 66, s. 3-7.

Winkler R. (2010), *Efektywność − próba konceptualizacji pojęcia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 820, s. 103-115.

Wojciechowski E., Podgórniak-Krzykacz A. (2013), *Systemy pomiaru wyników działalności organizacji publicznych − praktyka samorządów europejskich i amerykańskich*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr (61)1, s. 57-72.

Zbierowski P. (2017), *Społeczna efektywność organizacji − rozważania teoretyczne i propozycja pomiaru*, „Przegląd Organizacji”, nr 2(925), s. 18-24.

Zieliński W. (2011), *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3-4, s. 25-34.

Zienkiewicz A. (2015), *Efektywność organizacji niedziałających w celu osiągnięcia zysku − studium teoretyczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 244, s. 181-206.

Ziębicki B. (2008), *Geneza modeli efektywności organizacyjnej* [w:] A. Nalepka (red.), *Współczesne narzędzia zarządzania organizacjami komercyjnymi i niekomercyjnymi*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz.

Ziębicki B. (2010), *Współczesne koncepcje oceny efektywności organizacyjnej − próba porównania* [w:] T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 144, s. 632-642.

Ziębicki B. (2012), *Metodyka oceny efektywności organizacyjnej* [w:] B. Mikuła (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.

Ziębicki B. (2013), *Efektywność w naukach ekonomicznych*, „Biuletyn Ekonomii Społecznej”, nr 2, s. 20-24.

Witold Szumowski
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Rozdział 7

Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych

7.1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest zapoznanie czytelnika z zagadnieniami zarządzania strategicznego w sektorze publicznym. Zarządzanie strategiczne w instytucjach publicznych jest zagadnieniem, które można uznać za kluczowe. To w procesie formułowania strategii ustala się zestaw celów strategicznych mających w przypadku organizacji publicznych charakter wyróżniający na tle podmiotów rynkowych. To właśnie charakter celów w zarządzaniu publicznym uwidacznia z całą mocą specyfikę i różnice zarządzania w sektorze publicznym na tle zarządzania ogólnego.

W rozdziale opisano istotę oraz ewolucję zarządzania strategicznego, ujęto je również w kontekście specyfiki zarządzania publicznego. Z tej perspektywy przedstawiono proces zarządzania strategicznego oraz przydatne narzędzia.

7.2. Zarządzanie strategiczne

Termin „strategia" wywodzi się od greckiego słowa *stratêgó,* które z kolei pochodzi od słów *stratos* − armia i *agein* – przywództwo. Słowo *strategos* odnosiło się zatem do przewodzącego armii dowódcy, twórcy koncepcji walki. Co ciekawe, szczególnie z perspektywy zarządzania publicznego, starożytni Grecy uznawali pozycję stratega za pozycję wielce odpowiedzialną i w związku z tym wybierali go publicznie [Obłój, 2003, s. 13-14].

Przez wiele lat termin „strategia" był jednoznacznie utożsamiany z militarnym jego aspektem. W tym sensie oznaczał ogólny plan osiągnięcia jednego lub wielu długoterminowych ogólnych celów militarnych. Jako sztuka dowodzenia termin ten wszedł do użycia w VI wieku n.e. w cesarstwie wschodniorzymskim, natomiast w czasach nowożytnych pojawił się dopiero w XVIII wieku. Od tego czasu aż do XX wieku „strategia" oznaczała kompleksowy sposób dążenia do celów politycznych, w tym groźby lub faktycznego użycia siły w konflikcie militarnym [Heuser, 2017]. Termin „strategia" z czasem znalazł zastosowanie

w innych obszarach i dyscyplinach, a w szczególności w obszarze gospodarczym i politycznym. W teorii zarządzania pojęcie strategii pojawiło się po II wojnie światowej w nurcie badań operacyjnych. Rozwijająca się teoria gier, w której zajmowano się zagadnieniami podejmowania decyzji w sytuacjach konfliktowych, matematycznymi modelami ich opisu i metodami rozwiązań, uczyniła pojęcie strategii jednym z kluczowych. W ramach amerykańskiej szkoły *Long Range Planning* w latach 50. XX wieku pojawił się termin planowania strategicznego. Później w okresie kryzysu naftowego lat 70. wykreowano termin zarządzania strategicznego, które z czasem stało się jednym z podstawowych obszarów zainteresowania teorii organizacji i zarządzania. Niestety w przypadku zarządzania strategicznego występuje charakterystyczny dla nauk społecznych problem braku ostrości i jednolitości interpretacyjnej [Krupski, 2003].

W literaturze nie istnieje jedna, ogólnie przyjęta definicja pojęcia „strategia". Większość autorów wskazuje jednak na pewne kluczowe cechy strategii, jakimi są: intensywny rozwój organizacji, dalekosiężny horyzont działania, kompleksowy charakter decyzji strategicznych [Ansoff, 1985; Kaleta, 2013; Krupski, Niemczyk i Stańczyk-Hugiet, 2009; Pierścionek, 2011; Romanowska, 2009; Stabryła, 2002], których uwzględnienie stanowi podstawę dla długookresowego kształtowania działań organizacji [Szumowski i Cyfert, 2018].

Funkcjonujące w literaturze przedmiotu definicje zarządzania strategicznego pozwalają na rozróżnienie ich na ujmujące pojęcie strategii w formie: (1) klasycznej treści planu (tj. zbiór celów metod i środków), (2) wyróżnika strategicznego, (3) ogólnego sposobu funkcjonowania organizacji [Krupski, 2003]. Zestawienie podstawowych definicji zarządzania strategicznego zawiera tabela 7.1.

Tabela 7.1. Definicje zarządzania strategicznego

Wyszczególnienie	Autor	Definicja
Strategia jako treść planu	R.L. Ackoff	Strategia dotyczy dalekosiężnych celów i sposobów ich realizacji, które wpływają na system organizacji jako całość
	A.D. Chandler	Strategia to określenie podstawowych długofalowych celów przedsiębiorstwa oraz przyjęcie kierunków działania i alokacja zasobów niezbędnych do realizacji tych celów
Strategia jako wyróżnik	H. Koonts, C. O'Donnell	Plany opracowywane w obliczu planów konkurencji
	M.E. Porter	Formuła opisująca, jak organizacja będzie konkurować, jakie powinny być jej cele i jakie polityki będą potrzebne do realizacji tych celów
Strategia jako sposób zachowania się organizacji	H.A. Simon	Strategia to ciąg decyzji określających zachowanie w pewnym przedziale czasu
	B. Hedberg, S. Jönsson	Zespół idei i konstrukcji, poprzez które organizacja rozpoznaje, interpretuje i rozwiązuje określone problemy oraz zgodnie z którymi wybiera i podejmuje określone działania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Krupski [2003].

Należy też rozróżnić zarządzanie strategiczne od planowania strategicznego. Jak wspomniano powyżej, wcześniejszy w zarządzaniu termin planowania strategicznego należy rozumieć jako działania organizacji związane z analizą możliwości wprowadzenia na rynek nowych produktów bądź wejścia w nowe segmenty rynku, a także decyzje dotyczące dywersyfikacji działalności. Istotnym elementem tego działania jest podejmowanie decyzji na podstawie analizy trendów, antycypacji możliwych wydarzeń, oceny szans i zagrożeń w celu oceny możliwości osiągnięcia celów strategicznych. Ideą planowania strategicznego jest zatem przewidywanie zagrożeń i szans, a nie czekanie, aż się zmaterializują. Planowanie strategiczne może być zatem utożsamiane z analitycznym i logicznym podejmowaniem decyzji w celu określenia pozycji organizacji w jej środowisku biznesowym [Joyce, 2018].

Zmiana w myśleniu strategicznym oraz − co za tym idzie − przejście od paradygmatu planowania do zarządzania strategicznego następuje w latach 70. XX wieku. Czynnikiem wpływającym na zmianę sposobu myślenia był kryzys powodujący, że to, co wcześniej wydawało być się swego rodzaju pewnikiem, straciło na znaczeniu, stabilność i przewidywalność otoczenia zastąpiły nieprzewidywalność i dynamiczne zmiany. W kolejnych latach nowy sposób myślenia o strategii organizacji stopniowo się utrwalał, m.in. dzięki takim koncepcjom i terminom, jak zarządzanie zagadnieniami strategicznymi, przewidywanie strategiczne czy podejście zasobowe. Różnica polegała na tym, że podejście dominujące w ramach planowania strategicznego pomijało kwestie związane z przewidywaniem zmian zachodzących w otoczeniu organizacji, a także z oporem związanym z zarządzaniem zmianą. Dostrzeżenie tych kwestii doprowadziło do pojawienia się metod bazujących na wykorzystaniu zdolności strategicznych zasobów i aliansów strategicznych. Nie bez znaczenia, jeżeli chodzi o wpływ na przemiany w obrębie koncepcji i metod zarządzania strategicznego, był rozwój teorii przywództwa, szczególnie teorii przywództwa transformacyjnego, wskazującego na znaczenie inspirującego motywowania bazującego na formułowaniu wizji przyszłości. Wskazane w zarządzaniu przemiany doprowadziły do uwzględnienia w zarządzaniu strategicznym aspektów związanych z kreatywnym rozwiązywaniem problemów, uczeniem się, zarządzaniem konfliktem, negocjacjami i przywództwem [Joyce, 2018].

7.3. Specyfika zarządzania strategicznego w instytucjach publicznych

Zarządzanie publiczne, będąc subdyscypliną nauk o zarządzaniu i jakości, posiada pewne charakterystyczne wyróżniki stanowiące o jego specyfice na tle zarządzania organizacjami biznesowymi. Różnice, o których mowa, dotyczą

przede wszystkim obszaru celów organizacji, warunków otoczenia, kryteriów oceny działania oraz społecznego nastawienia do kadr kierowniczych [Sudoł, 2013]. Wśród wymienionych wyróżników z perspektywy zarządzania strategicznego kluczowymi kwestiami są cele i uwarunkowania środowiska organizacyjnego. Złożoność i niejednoznaczność układu celów organizacji publicznych wynika przede wszystkim z takich uwarunkowań, jak: wielość interesariuszy, nadrzędna roli polityki społecznej i wpływ czynników natury politycznej. Ta specyfika funkcjonowania jest związana w dużej mierze z formalnoprawnymi ograniczeniami, funkcjonującymi mechanizmami kontroli zewnętrznej oraz odmiennym sposobem pozyskiwania środków finansowych niezbędnych do działania, które to elementy wpływają na złożoność uwarunkowań środowiska organizacyjnego. Z tych też przyczyn ocena efektów działania instytucji publicznych nie może się opierać na kryteriach typowych dla biznesu, takich jak zysk lub wzrost wartości rynkowej. Kryteria te są nieprzystające do układu celów organizacji publicznych, w przypadku których zasadna jest ocena w kategoriach trwałości rezultatów i skuteczności ogólnej, informującej, na ile osiągnięte rezultaty przyczyniają się do zaspokojenia potrzeb publicznych. Z kolei odmienne nastawienie do kadry zarządzającej wynika z wysokiego poziomu oczekiwań w aspekcie uczciwości oraz wrażliwości na interes społeczny [Austen, 2014, s. 21-22; Kożuch i in., 2013, s. 13; Rainey i Chun, 2009, s. 79-90; Sudoł, 2013, s. 202].

Wskazane różnice pomiędzy zarządzaniem publicznym a zarządzaniem organizacjami biznesowymi wynikają głównie z zakresu przedmiotowego zarządzania publicznego, natomiast samo zarządzanie publiczne, w tym strategiczne zarządzanie publiczne, wykorzystuje w sferze zarówno praktycznej, jak i naukowej te same (w pewnym zakresie) lub nieco zmodyfikowane narzędzia i metody [Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 23].

7.4. Dobre rządzenie w zarządzaniu strategicznym instytucjami publicznymi

Zarządzanie strategiczne jest powszechnie postrzegane jako niezbędne dla usług publicznych tak samo jak dla biznesu. Prowadzi ono do lepszych wyników i lepszych rezultatów dla społeczeństwa. W rzeczywistości idea zarządzania strategicznego stała się tak silna w sektorze publicznym, że politycy i decydenci zaczęli mówić o znaczeniu strategicznego nowoczesnego państwa i być może jesteśmy świadkami powstania Państwa Strategicznego [Joyce, 2018].

Umiejscowienie zarządzania strategicznego w kontekście publicznym oznacza uwzględnienie reguł odnoszących się do funkcjonowania organizacji publicznych. Promowaną przez Unię Europejską koncepcją mającą wpływać na

podnoszenie jakości rządów jest koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*), zaproponowana pierwotnie przez Bank Światowy, a następnie przyjęta przez Komisję Europejską w dokumencie „European Governance A White Paper" [Commission of the European Communities, 2001]. Reguły dobrego rządzenia, na które składają się: transparentność, partycypacja, skuteczność i efektywność, rozliczalność oraz spójność znajdują szczególne zastosowanie w perspektywie strategicznej. Definicje poszczególnych zasad przedstawiono w tabeli 7.2.

Tabela 7.2. Znaczenie zasad good governance

Zasada good governance	Rozumienie zasady według Komisji Europejskiej
Transparentność	Rządzący powinni działać w otwarty sposób, powinni aktywnie komunikować swoje działania i podejmowane decyzje. Powinni używać języka, który jest zrozumiały dla ogółu społeczeństwa. Ma to szczególne znaczenie dla poprawy zrozumienia zarówno w poszczególnych instytucjach władzy, jak i z perspektywy społeczeństwa
Partycypacja	Jakość, adekwatność, skuteczność i efektywność podejmowanych przez rządzących działań zależy od zapewnienia szerokiego udziału interesariuszy w całym „łańcuchu polityki" (od przygotowania koncepcji działań do ich realizacji). Zapewnienie partycypacji przekłada się, na etapie planowania, na wzrost zaufania do wyniku końcowego podejmowanych przez rządzących działań; zwiększa także zaufanie do instytucji publicznych kierujących się tą zasadą
Skuteczność i efektywność	Prowadzone przez instytucje publiczne działania powinny prowadzić do realizacji celów w sposób terminowy, zapewniając to, co jest potrzebne społeczności na podstawie prognozy przyszłych efektów oraz tam, gdzie jest to możliwe, oceny doświadczeń z przeszłości. Skuteczność zależy również od realizacji polityk w sposób zrównoważony i podejmowania decyzji na najbardziej odpowiednim poziomie
Rozliczalność	Określenie jasnych ról poszczególnych instytucji w procesach ustawodawczych i wykonawczych powoduje, że każda z instytucji publicznych powinna wyjaśniać działania, które podejmuje, i powinna też wziąć za nie odpowiedzialność. Potrzeba większej przejrzystości i odpowiedzialności dotyczy prawie wszystkich instytucji publicznych działających na każdym z poziomów władzy
Spójność	Polityki i działania muszą być spójne i zrozumiałe. Spójność wymaga przywództwa politycznego i dużej odpowiedzialności ze strony instytucji publicznych w celu zapewnienia spójnego podejścia w ramach złożonego systemu sprawowania rządów. Każda zasada jest ważna sama w sobie. Jednak nie mogą one być realizowane poprzez fragmentaryczne działania, działania instytucji publicznych nie będą bowiem skuteczne, jeżeli nie będą realizowane całościowo

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities [2001].

Zastosowanie powyższych zasad w procesie planowania strategicznego zapewnia realizację zgodnie z wymogami, jakie stawiają wyzwania związane z wielością interesariuszy oraz nadrzędną roli polityki społecznej.

7.5. Proces kształtowania strategii instytucji publicznych

Analiza literatury przedmiotu z zakresu zarządzania [Krupski, Niemczyk i Stańczyk-Hugiet, 2009] uwidacznia, że w ujęciu dynamicznym w procesie zarządzania strategicznego można wyróżnić cztery generyczne fazy [Szumowski i Cyfert, 2018]:

1) przygotowawczą,
2) formułowania strategii,
3) wdrażania i komunikowania strategii,
4) kontroli strategicznej.

Powyższa propozycja pozwala określić szczegółowe etapy realizowane w poszczególnych fazach związanych z przygotowaniem, realizacją (formułowaniem i wdrażaniem) oraz oceną działań o charakterze strategicznym oparte na koncepcji dobrego rządzenia w następującym układzie:

1. Faza przygotowawcza.
   1.1. Identyfikacja interesariuszy i poinformowanie ich o przystąpieniu do procesu formułowania strategii.
   1.2. Pozyskanie informacji na temat opinii i potrzeb interesariuszy w kontekście formułowania strategii.
   1.3. Identyfikacja i ocena planów sformułowanych przez inne jednostki publiczne.
2. Faza formułowania strategii – opracowanie strategii przy udziale interesariuszy.
3. Faza wdrażania i komunikowania strategii.
   3.1. Zapewnienie interesariuszom dostępu do strategii gminy.
   3.2. Przełożenie strategii na działania.
4. Faza kontroli strategicznej.
   4.1. Opracowanie i wdrożenie systemu pomiaru skuteczności i efektywności realizacji celów strategicznych.
   4.2. Pozyskanie od interesariuszy informacji na temat oceny realizacji strategii gminy.
   4.3. Upublicznienie informacji o realizacji strategii.

Pierwszy etap, zgodny z zasadami dobrego rządzenia zarządzania strategicznego, jest związany z transparentnością przygotowywania planów. Informowanie potencjalnych interesariuszy powinno mieć charakter aktywny, co oznacza konieczność ich zidentyfikowania, a następnie przekazania informacji, przy czym zarówno komunikat, jak i kanały informacyjne powinny być dostosowane do grupy interesariuszy.

Kolejne etapy działań są związane z zastosowaniem zasady partycypacji. Warunkiem koniecznym w tym przypadku jest po pierwsze zapewnienie transparentności (polegającej na komunikowaniu zamierzeń), po drugie pozyskanie

informacji odnośnie do opinii i potrzeb interesariuszy w zakresie formułowanych zamierzeń strategicznych. Drugim aspektem związanym z partycypacyjną formułą zarządzania strategicznego jest zapewnienie udziału interesariuszy poprzez uwzględnienie ich opinii w procesie formułowania strategii.

Zapewnienie spójności w procesie zarządzania strategicznego wymaga z jednej strony uwzględnienia planów innych jednostek administracji i ewentualnie strategii na poziomie krajowym (co zostało przypisane do fazy przygotowawczej), z drugiej zaś strony przełożenia strategii na działanie. Ten pierwszy rodzaj spójności można oceniać z perspektywy zasileń informacyjnych i uwzględnienia w projektowaniu wytycznych i zapisów jednostek wyższego szczebla administracji.

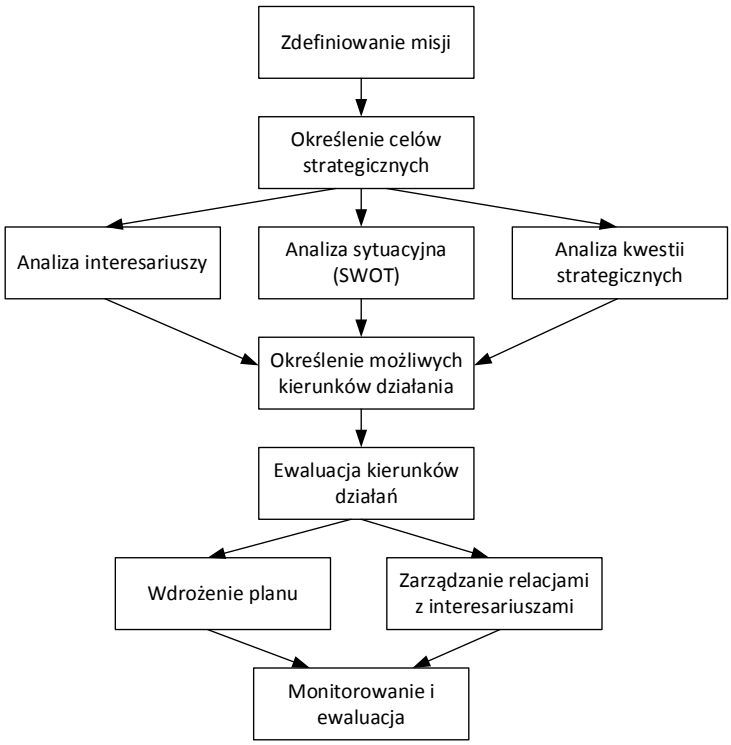
Po opracowaniu strategii następuje przejście do fazy wdrażania i komunikowania. W procesie wdrożenia strategii następuje przełożenie strategii na działania, co jest związane z zapewnieniem spójności wewnętrznej. Komunikowanie strategii jest związane z realizacją zasady transparentności i wymaga zapewnienia dostępu interesariuszom do dokumentów o charakterze strategicznym.

W fazie kontroli strategicznej konieczne jest opracowanie i wdrożenie mechanizmów oceny realizacji działań prowadzących do osiągnięcia założonych celów. Wdrożenie tego rodzaju narzędzi, poza funkcją kontroli, przekłada się na realizację zasady skuteczności i efektywności poprzez dostarczenie zbioru informacji zarządczych. Dodatkowo dokonywanie systematycznej oceny prowadzonych działań oraz komunikowanie interesariuszom osiągniętych wyników jest związane z realizacją zasad transparentności i rozliczalności.

Przekazanie informacji dotyczących efektów działań w obszarze realizacji celów strategicznych jest elementem związanym zarówno z transparentnością, jak i rozliczalnością. Stan taki jest konsekwencją warunkowania realizacji zasady rozliczalności transparentnością osiąganych wyników, podobnie jak w przypadku transparentności przygotowywania planów, umożliwiającej partycypację.

Ostatnim z etapów w ramach fazy kontroli strategicznej jest monitorowanie stopnia akceptacji realizowanych polityk poprzez pozyskiwanie w tym zakresie informacji od interesariuszy. Działania te zawierają w sobie element osądu, zatem mogą być odniesione do zasady rozliczalności [Szumowski, 2019].

Praktyczną propozycję w zakresie podejścia do formułowania strategii proponuje P. Joyce. Propozycja ta została przedstawiona na rys. 7.1.



Rys. 7.1. Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym

Źródło: Joyce [2018, s. 6].

Przedstawione powyżej podejście można uznać za klasyczne, w którym punktem wyjścia jest określenie misji, a następnie wyprowadzenie kierunków działania połączone z wykorzystaniem analizy interesariuszy oraz analizy SWOT (*Strengths* – silne strony, *Weaknesses* – słabe strony, *Opportunities* – szanse, okazje i *Threats* – zagrożenia).

Misja i wizja organizacji to podstawowe terminy związane z zarządzaniem strategicznym. Określenie wizji oznacza formułowanie perspektywicznej orientacji i głównych celów w długookresowym horyzoncie czasowym. Wizja zakreśla w sposób ogólny wyobrażenie o przyszłym rozwoju i pozycji organizacji [Lednicky, 2007, s. 57]. Wizję można też rozumieć jako opis przyszłego (w perspektywie od 5 do 10 lat) stanu organizacji. Misja jest natomiast określeniem kursu organizacji, a co za tym idzie określa sposób osiągnięcia wizji. Odpowiada także na pytania: „kim jesteśmy?", „jaki kierunek obraliśmy?", „jakie jest nasze społeczne posłannictwo?" [Strickland, 1993, s. 4]. Dzięki formułowaniu wizji i misji organizacje są w stanie określić spójny zestaw celów strategicznych. Dobrze sformułowana wizja i misja ma bowiem charakter koordynujący działania oraz motywujący.

Szczegółowe sformułowanie strategii staje się możliwe dzięki zastosowaniu metod analizy strategicznej, np. SWOT, której zastosowanie jest w jednostkach publicznych wysoce popularne ze względu na ograniczenia wykorzystania innych metod w kontekście zarządzania publicznego. Ograniczenie, o którym mowa, wynika przede wszystkim z częstego braku konieczności kształtowania pozycji konkurencyjnej. Ograniczenia te nie wpływają na wykluczenie możliwości budowy strategii w oparciu o narzędzia zarządzania, oznacza to jednak konieczność ich dostosowania z uwzględnieniem specyfiki zarządzania publicznego oraz przyjętych zasad dobrego rządzenia. Długookresowość realizowanych działań, konieczność zarządzania złożonymi projektami inwestycyjnymi czy też podejmowanie decyzji w interesie lokalnych społeczności przesądzają o zasadności opracowywania strategii z wykorzystaniem metod oraz dobrych praktyk zarządczych, co umożliwia organizacjom publicznym określenie strategicznych kierunków działania [Cyfert i Szumowski, 2015]. Istotną kwestią w przypadku planowania strategii jest uwzględnienie interesariuszy, co w zamierzeniu ma zapewnić realizację zasady partycypacji.

Pozostałe etapy wymienione w propozycji P. Joyca kładą nacisk na elementy związane z rozliczalnością (monitoring i ewaluacja) oraz transparentnością (zarządzanie relacjami z interesariuszami).

7.6. Metody wspierające zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych

Pomimo poglądów niektórych teoretyków i praktyków zarządzania publicznego (zwłaszcza związanych z podejściem *New Public Management*) zastosowanie części charakterystycznych dla biznesu metod w obszarze analizy strategicznej nie jest możliwe, przynajmniej bez ich uprzedniej modyfikacji. Dla przykładu można tu przytoczyć takie metody, jak okno produktu, macierz BCG czy macierz General Electric. Zastosowanie znajdują natomiast metody bardziej uniwersalne (w szczególności zintegrowanej analizy strategicznej), takie jak wspomniana wcześniej metoda SWOT.

Analiza SWOT umożliwia podejście do tworzenia strategii z dwojakiej perspektywy:

- zewnętrznej (zagrożeń i szans w otoczeniu),
- wewnętrznej (mocnych i słabych stron organizacji).

W przypadku zarządzania publicznego te dwie perspektywy są odróżniane ze względu na różny stopień wpływu lub kontroli jednostki na dane czynniki.

Uwzględnienie w analizie otoczenia organizacji ma kluczowy charakter ze względu na jego dynamikę, która może poważnie utrudnić proces planowania

strategicznego, natomiast czynniki wewnętrzne są łatwiejsze do określenia i zarządzania przez dany podmiot.

Model SWOT oryginalnie został opracowany dla sektora biznesowego, gdzie taka analiza ma jasno określony cel, poprzez rzucenie światła na zewnętrzne szanse i zagrożenia, które mogą wpłynąć na przyszłość firmy, sugerując tym samym możliwe działania zaradcze odpowiednie w danych okolicznościach. Wewnętrzna analiza mocnych i słabych stron firmy jest wykorzystywana w celu zwrócenia uwagi na określone praktyki, które organizacja powinna poprawić. Analogicznie do strategii biznesowej instytucje publiczne stosują tę metodę do nakreślenia wewnętrznych i zewnętrznych czynników istotnych dla ich procesu planowania strategicznego. W latach 80. administracja publiczna w państwach zachodnich przyjęła ten klasyczny model planowania strategicznego, stosując go w takich obszarach, jak rozwój regionalny i planowanie urbanistyczne [Karppi, Kokkonen i Lähteenmäki-Smith, 2001, s. 17].

Punktem wyjścia w analizie SWOT jest odpowiedź na trzy podstawowe pytania: Czym organizacja jest dziś? Czym powinna być w przyszłości i jaka jest wizja jej funkcjonowania? Jakie powinny być sposoby dojścia do pożądanego stanu?

Prognozowanie przyszłych zdarzeń wymaga solidnej wiedzy i zrozumienia tego, co dzieje się obecnie, w tym dobrego rozumienia funkcjonowania organizacji. Konieczne staje się więc przeprowadzenie diagnozy organizacji, która w analizie SWOT polega na określeniu silnych i słabych stron. Każda organizacja i każdy podmiot posiada zestaw zarówno silnych, jak i słabych stron, a istotną umiejętnością w planowaniu strategicznym jest zdolność do ich identyfikacji. Jako silne strony organizacji mogą być określane kontrolowane przez nią w części lub całkowicie zasoby, umiejętności czy też kompetencje wyróżniające ją w sposób pozytywny na tle otoczenia [Koźmiński i Piotrowski, 2005, s. 139; Strickland, 1993, s. 89]. Słabe strony to natomiast te aspekty funkcjonowania organizacji, które ograniczają sprawność działania organizacji lub mogą blokować jej rozwój w przyszłości.

Silne i słabe strony organizacji mogą mieć charakter materialny, jak również niematerialny. Dla przykładu wysokie/niskie kwalifikacje kadry kierowniczej, dobra/zła opinia o organizacji (charakter niematerialny), nowoczesna/przestarzała infrastruktura (charakter materialny).

Kolejnym krokiem po przeprowadzeniu diagnozy organizacji jest prognozowanie zjawisk w otoczeniu poprzez określenie szans i zagrożeń, które potencjalnie mogą się pojawić w przyszłości.

Zagrożenia można w najprostszy sposób określić jako każdą niekorzystną sytuację w otoczeniu organizacji wpływającą potencjalnie negatywnie na możliwości realizacji strategii, natomiast szanse to każda korzystna sytuacja w otoczeniu organizacji [Karppi, Kokkonen i Lähteenmäki-Smith, 2001, s. 16].

Szanse i zagrożenia nie tylko określają sytuację organizacji w otoczeniu, wskazują także na kierunki strategicznych działań. Działania te powinny być w sposób adekwatny dopasowane tak, aby strategia była nakierowana na wykorzystanie zdolności organizacji do wykorzystywania nadarzających się szans oraz obronę przed pojawiającymi się zagrożeniami. Istotną częścią analizy jest ocena mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń oraz wyprowadzenie na tej podstawie wniosków dotyczących sytuacji organizacji oraz koniecznych działań strategicznych. Pomocne staje się szukanie odpowiedzi na następujące pytania [Strickland, 1993, s. 90]:

- Czy organizacja posiada silne strony lub kluczowe kompetencje, wokół których można budować działania strategiczne?
- Czy słabe strony organizacji wykluczają możliwość wykorzystania pojawiających się szans w otoczeniu? Które słabe strony muszą zostać wyeliminowane?
- Które szanse są realne do wykorzystania dzięki posiadanym przez organizacje zasobom lub kompetencjom?
- Które zagrożenia są szczególnie niebezpieczne i jakie działania powinna podejmować organizacja w celu ich uniknięcia?

W praktyce, na podstawie opisanej powyżej uproszczonej analizy SWOT, otrzymujemy zbiór zaleceń w czterech podstawowych kategoriach: budowanie na mocnych stronach, eliminacja słabości, wykorzystanie możliwości, łagodzenie skutków zagrożeń.

Określenie wizji i misji oraz kierunków przyszłych działań strategicznych nie jest jednak gwarancją sukcesu, kluczowa staje się umiejętność przełożenia strategii na działanie. Klasyczne metody wspomagające zarządzanie w tym zakresie to zarządzanie przez cele (*Management by Objectives* – MBO) oraz zrównoważona karta wyników (*Balanced Scorecard* – BSC).

Zaletą klasycznej metody MBO jest jej niewątpliwa prostota oraz zapewnienie spójności działań w organizacji. Ukierunkowanie strategiczne jest podstawą tej metody, gdzie na bazie celów strategicznych są definiowane cele na dany okres rozliczeniowy. Cele te są formułowane dla każdego z obszarów organizacyjnych objętych działaniem systemu. Następnie podlegają one dezagregacji na drodze ustaleń na linii przełożony-podwładny. Wyznaczanie celów indywidualnych i grupowych odbywa się w organizacji aż do momentu, kiedy wszyscy pracownicy objęci systemem mają wyznaczone cele.

Stopień realizacji celów podlega bieżącej kontroli. Jest ona nastawiona na bieżącą korektę błędów i w dużej mierze ma ona znamiona samokontroli. Ocena efektywności zarządzania i pracy personelu może być doskonałą podstawą kształtowania polityki płacowej, a także narzędziem mającym na celu doskonalenie zarządzania ludźmi.

Druga wspomniana wcześniej metoda wspomagająca przełożenie strategii na działania, czyli BSC, jest metodą uwypuklającą podejście procesowe. Koncepcja tej metody została opracowana przez Kaplana i Nortona w instytucie Nolan Norton będącym placówką badawczą firmy konsultingowej KPMG.

Podstawową zaletą BSC jest ukierunkowanie na spójność oraz koncentracja na działaniach i procesach, które są kluczowe dla osiągnięcia sukcesu w zakresie satysfakcji interesariuszy organizacji [Kaplan i Norton, 2001, s. 31]. Ponadto BSC pozwala na eliminację błędów pojawiających się przy wdrażaniu strategii i budowaniu systemu kontroli strategicznej. W BSC podstawowym założeniem jest powiązanie skuteczności procesu zarządzania strategicznego z dwoma czynnikami, którymi są działania realizowane na płaszczyźnie formułowania i wdrażania strategii oraz prawidłowe ukształtowanie systemu kontroli strategicznej. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju organizacji wymaga realizacji działań na dwóch niezależnych płaszczyznach:

- związanej z wewnętrznym i zewnętrznym dopasowaniem kluczowych obszarów funkcjonowania organizacji;
- związanej z opracowaniem i wdrożeniem systemu umożliwiającego określenie poziomu realizacji działań strategicznych.

Metoda zrównoważonej karty wyników obejmuje cały proces zarządzania strategicznego, w którym dochodzi do interakcji pomiędzy:

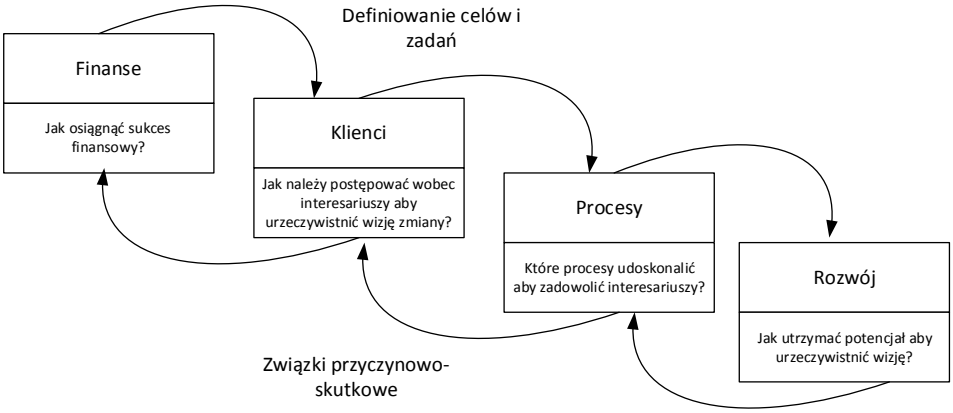
- ustalaniem celów strategicznych, planowaniem i budowaniem inicjatyw strategicznych;
- usprawnianiem systemów monitorowania realizacji strategii i uczenia się organizacji;
- dopracowywaniem wizji i strategii;
- wyjaśnianiem celów i mierników strategicznych oraz ich integracją z systemem zarządzania [Cyfert i Szumowski, 2015].

Podstawowymi składowymi strategicznej karty wyników są trzy składowe:

- układ celów strategicznych, odwzorowujący strategię funkcjonowania organizacji za pomocą mapy celów strategicznych, będącą graficznym modelem celów i relacji zawiązujących się pomiędzy celami,
- układ inicjatyw strategicznych, obejmujący działania operacyjne realizowane w formule projektów bądź też procesów strategicznych,
- system mierników, pozwalający oceniać i interpretować kierunki zmian wynikające z podjętych działań.

Tworząc architekturę systemu BSC, należy pamiętać, iż strategiczna karta wyników jest czymś więcej niż tylko zbiorem celów, inicjatyw oraz mierników finansowych i niefinansowych. W narzędziu tym niezwykle istotną rolę odgrywają związki przyczynowo-skutkowe zawiązujące się pomiędzy poszczególnymi działaniami strategicznymi i operacyjnymi w czterech perspektywach:

- perspektywie rozwoju, w której identyfikowany jest potencjał konieczny do wprowadzenia zmian i realizacji celów zawartych w perspektywie klienta i procesów,
- perspektywie procesów wewnętrznych, w której identyfikowane są wewnętrzne procesy kluczowe z punktu widzenia realizacji strategii i budowania przewagi konkurencyjnej;
- perspektywie klienta, w której identyfikowane są docelowe segmenty rynku, w obrębie których przedsiębiorstwo zamierza konkurować, oraz wskaźniki efektywności z nimi powiązane;
- perspektywie finansów, w której określane są ekonomiczne konsekwencje działań podejmowanych przez przedsiębiorstwo realizujące określoną wizję i strategię [Cyfert i Szumowski, 2015].

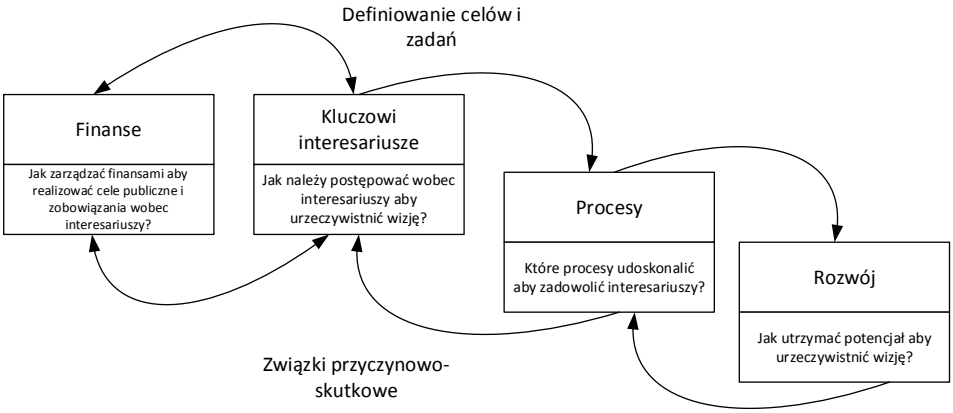


Rys. 7.2. Perspektywy strategicznej karty wyników

Źródło: Cyfert i Szumowski [2015].

Wizja, misja i strategia organizacji jest przekładana w tej metodzie na cele i mierniki pogrupowane w wymienionych czterech perspektywach. Strukturę omawianego narzędzia charakteryzuje logika przechodzenia „od góry do dołu" na coraz niższe szczeble (inaczej jednak niż w MBO), od pożądanych rezultatów finansowych i rezultatów dotyczących klienta do procesów wewnętrznych i perspektywy rozwoju będących czynnikami stymulującymi zmianę. W omawianej metodzie każda z perspektyw ma taką samą wagę. Charakterystyczna dla BSC struktura, w której poszczególne perspektywy są ułożone od zlokalizowanej na dole perspektywy rozwoju, przez perspektywę procesów i perspektywę klienta, aż do perspektywy finansów, odzwierciedla nie hierarchię ważności, ale logikę kreowania wartości.

W przypadku instytucji administracji, czyli organizacji, które nie są nastawione na kreowanie wyniku finansowego, model kształtowania wartości dla organizacji różni się nieco od oryginalnej propozycji. Perspektywy rozwoju i procesów są umiejscowione podobnie jak w modelu klasycznym, natomiast perspektywy finansów i klienta znajdują się na tym samym poziomie. Przy czym perspektywa klienta powinna zostać zastąpiona perspektywą kluczowych interesariuszy (patrz rys. 7.3).



Rys. 7.3. Postulowany układ perspektyw strategicznej karty wyników w instytucjach administracji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Cyfert i Szumowski [2015].

Taka konstrukcja oznacza, iż punktem wyjścia w kreowaniu wartości organizacji jest zawsze rozwój wewnętrzny. Prawidłowa realizacja funkcji rozwoju skutkuje doskonałością w realizacji procesów wewnątrzorganizacyjnych. Organizacja, która będzie miała prawidłowo ukształtowane procesy, będzie „troszczyła się o interesariuszy". Podczas gdy w klasycznym modelu satysfakcja klienta przekłada się na wyniki finansowe, w modelu dedykowanym dla instytucji wynik finansowy nie jest kluczowym czynnikiem sukcesu. W przypadku tego typu organizacji chodzi z jednej strony o satysfakcję interesariuszy, z drugiej zaś o optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów finansowych. Niekorzystne zmiany w którejkolwiek z perspektyw wpłyną negatywnie na zrównoważony rozwój całej organizacji [Cyfert i Szumowski, 2015].

7.7. Podsumowanie

Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych cechuje się nieco odmiennym podejściem i bywa bardziej złożone niż w przedsiębiorstwach, m.in. ze względu na wielość interesariuszy czy też konieczność postępowania zgodnie z przyjętymi w zarządzaniu publicznym zasadami. Powoduje to ograniczenia w stosowaniu niektórych metod zarządzania (ograniczając do metod uniwersalnych) bądź modyfikacji metod tradycyjnie stosowanych w biznesie. Niezależnie od wspomnianych ograniczeń w instytucjach publicznych, podobnie jak w biznesie, formułowane powinny być misja i wizja organizacji oraz cele i działania strategiczne. Prawidłowe przeprowadzenie procesu kształtowania strategii oznacza konieczność pełnej realizacji opisanych w niniejszym rozdziale etapów: analizy strategicznej, formułowania strategii, wdrażania i komunikowania strategii oraz kontroli strategicznej.

Bibliografia

Ackoff R.L. (1974), *Redesigning the Future*, John Wiley and Sons, New York.

Ansoff H.I. (1985), *Zarządzanie strategiczne*, PWE, Warszawa.

Austen A. (2014), *Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe*, C.H.Beck, Warszawa.

Chandler A. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of Industrial Enterprise*, Doubleday.

Commission of the European Communities (2001), European Governance. A White Paper, COM (2001), 428 final.

Cyfert S., Szumowski W. (2015), *Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 25(4), s. 38-59.

Frączkiewicz-Wronka A. (2009), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer.

Heuser B. (2017), *Strategy before Clausewitz: Linking Warfare and Statecraft*, Routledge, Abingdon.

Joyce P. (2018), *Strategic Management in the Public Sector*, Routledge.

Kaleta A. (2013), *Realizacja strategii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kaplan R., Norton D. (2001), *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Karppi I., Kokkonen M., Lähteenmäki-Smith K. (2001), *SWOT-analysis as a Basis for Regional Strategies Ilari Karppi Merja Kokkonen*, Nordregio − the Nordic Centre for Spatial Development.

Koźmiński A., Piotrowski W. (2005), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S. (2013), *Obszary zarządzania publicznego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Krupski R. (2003), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje − metody*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.

Krupski R., Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E. (2009), *Koncepcje strategii organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Lednicky V. (2007), *Zarządzanie strategiczne*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice.

Obłój K. (2003), *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.

Pierścionek Z. (2011), *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Porter M. (1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press.

Rainey H.G., Chun Y.H. (2009), *Public and Private Management Compared*, The Oxford Handbook of Public Management, https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0005

Romanowska M. (2009), *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Stabryła A. (2002), *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Strickland A. (1993), *Strategic Management*, Irwin.

Sudoł S. (2013), *Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne*, „Studia Ekonomiczne", nr 169, s. 199-204.

Szumowski W. (2019), *System zarządzania urzędem administracji samorządowej. Perspektywa koncepcji Good Governance*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.

Szumowski W., Cyfert S. (2018), *A Model for Evaluating Strategic Maturity of the Local Government*, "Mangement", Vol. 22, No. 2, s. 7-24.

Agnieszka Pacut
Angelika Wodecka-Hyjek
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rozdział 8

Przedsiębiorczość organizacji publicznych i społecznych

8.1. Wstęp

Celem rozdziału jest ukazanie najistotniejszych aspektów teorii i praktyki przedsiębiorczości publicznej i społecznej, które to stanowią odzwierciedlenie potrzeb ówczesnych organizacji publicznych i społecznych w zakresie podejmowania nieuniknionych zmian warunkowanych potrzebą adaptacji do pojawiających się wyzwań.

W rozdziale przedstawiono genezę, istotę, jak też wskazano determinanty rozwoju przedsiębiorczości w sektorze publicznym i społecznym. Omówiono także sposób konceptualizowania obu terminów oraz ich analizowania jako przedmiotu badań naukowych. Rozdział zawiera także przykłady praktycznych aspektów implikowania omawianych rodzajów przedsiębiorczości.

8.2. Geneza przedsiębiorczości sektorów publicznego i społecznego

Problematyka przedsiębiorczości doczekała się wielu studiów i opracowań. Dominujący w nich kontekst stanowi odniesienie przedsiębiorczości do sektora organizacji gospodarczych. Jak zauważa S. Sudoł, „(…) obecnie nie można tego pojęcia ograniczać tylko do przedsiębiorstw. W pełni zasadne jest również mówienie o zbiorowej przedsiębiorczości wszelkich organizacji (instytucji)" [Sudoł, 2008, s. 13]. Działania związane z rozwojem przedsiębiorczości przebiegają wieloaspektowo i dotyczą rozwoju przedsiębiorczości: indywidualnej, korporacyjnej, akademickiej, społecznej oraz tworzenia warunków dla przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, międzynarodowym oraz globalnym. Obok przedsiębiorczości indywidualnej i korporacyjnej zaczyna funkcjonować przedsiębiorczość publiczna i społeczna, określana jako przedsiębiorczość administracyjna (pozaekonomiczna) [Kraśnicka, 2009, s. 54; Głód, 2016, s. 15].

Próby rozpoznania problematyki przedsiębiorczości publicznej były podejmowane od połowy lat 80. XX stulecia, natomiast w literaturze polskiej pierwsze wzmianki pojawiły się na początku XXI wieku i jak dotychczas ich eksploracja ma ograniczony charakter, pomimo iż w ostatniej dekadzie jest zauważalny wyraźny wzrost zainteresowania tym zagadnieniem, zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków zajmujących się problemami sektora publicznego [Mohammed, Zubairu i Oni, 2021, s. 46; Wodecka-Hyjek, 2020].

Idea adaptowania przedsiębiorczego i nowatorskiego podejścia do rozwiązywania problemów społecznych nie jest nowa, jakkolwiek na szersze jej zaistnienie w dyskursie teoretycznym musiała zaczekać.

Idea przedsiębiorczości w sektorze publicznym nie jest nowa, ale rozwój badań w tym obszarze nie jest tak dynamiczny, jak w innych obszarach [Głód, 2016, s. 17]. Podobnie jak w przypadku sektora prywatnego, przejawy przedsiębiorczości w sektorze publicznym zostały dostrzeżone przez badaczy problemu na gruncie różnych dyscyplin, a w szczególności są one zauważalne w literaturze z zakresu ekonomii, zarządzania oraz administracji publicznej i nauk o polityce i administracji [Leyden i Link, 2015, s. 6]. Rozwój przedsiębiorczości publicznej (ang. *public entrepreneurship*) na świecie jest utożsamiany ze zmianami modelu zarządzania w sektorze publicznym. Wprowadzenie nowych zasad funkcjonowania sektora publicznego, nowych wzorców zachowań jego pracowników oraz zmian w kulturze organizacyjnej, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w krajach Europy Zachodniej pod koniec XX wieku, zostało powiązane z rozpowszechnianiem przedsiębiorczości w sektorze publicznym, a w szczególności z wyłonieniem się trendu New Public Management. Osobną przesłanką, o charakterze teoretycznym, jest rozwój nauk o zarządzaniu, w których umownie wydziela się subdyscyplinę zarządzanie publiczne, gdzie jednym z założeń jest możliwość stosowania w administracji publicznej zasad, metod itp. wywodzących się z teorii i praktyki ogólnego zarządzania [Hood, 1991; Drucker, 1992; Osborne i Gaebler, 1994; Kożuch, 2004, s. 30; Frączkiewicz-Wronka, 2007, s. 39; Kraśnicka, 2009, s. 55].

W ostatnim czasie przedsiębiorczość publiczna stała się obszarem zainteresowania menedżerów sektora publicznego, a praktyka jej wykorzystania, zwłaszcza w krajach rozwiniętych, takich jak Stany Zjednoczone, Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja czy w ostatnim czasie również Chiny, pozwala wyeksponować znaczące korzyści związane z wdrażaniem innowacji przyczyniających się do zwiększania efektywności instytucji publicznych, poprawy standardu życia, doskonalenia standardów w zakresie edukacji, wzmocnienia monitorowania i odpowiedzialności instytucji sektora publicznego, jak również wzrostu PKB [Mohammed, Zubairu i Oni, 2021, s. 46].

Przedsiębiorczość w sektorze społecznym pojawiła się w debacie naukowej w drugiej połowie XX wieku. Rozumienie tego zagadnienia ewoluowało w czasie – od nowatorskiego sposobu rozwiązywania problemów społecznych i umiejętności menedżerskiej uzupełniającej aktywność biznesową w latach 70. XX wieku, poprzez praktykę biznesową oraz działalność różnych organizacji angażujących się w rozpoznanie społecznych sposobów prowadzenia działalności gospodarczej w latach 80. XX wieku, aż po działania na rzecz dobrobytu społecznego podejmowane przez organizacje non profit w latach 90. XX wieku. Od XXI wieku wzrosła rozpoznawalność przedsiębiorczości społecznej jako oddzielnego obszaru badań naukowych [Hossain, Saleh i Drennan, 2017].

Rozwój przedsiębiorczości w sektorze społecznym na świecie był warunkowany czynnikami politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi, które miały miejsce w ostatnich dekadach XX wieku [Defourny i Nyssens, 2010, s. 32-53]. W Europie pojawienie się tej formy aktywności wyjaśnia się, wskazując na wzajemne oddziaływanie czynników zewnętrznych, takich jak: kryzys państwa opiekuńczego, niedostatki wolnego rynku w zakresie dostarczania dóbr społecznych oraz powstanie nowych programów zatrudnienia i współpracy międzysektorowej. Jednocześnie podkreśla się rolę czynników wewnętrznych wynikających z samoorganizacji społeczeństwa, aktywności jednostek skutkującej pojawieniem się innowacyjnych organizacji non profit, bardziej niezależnych i przedsiębiorczych niż tradycyjne organizacje tego typu [Borzaga, 2008, s. 92]. Z kolei jedną z ważniejszych przesłanek powstania przedsiębiorczości w sektorze społecznym w Stanach Zjednoczonych był kryzys gospodarczy w latach 70. i 80. XX wieku. W jego efekcie ograniczono środki publiczne na realizację programów socjalnych (w obszarze edukacji, ochrony zdrowia, pomocy osobom najuboższym itp.). Równocześnie zobligowało to organizacje non profit do poszukiwania nowych źródeł i sposobów finansowania prowadzonej działalności oraz w praktyce wdrażania przez nie działalności gospodarczej [Borzaga i in., 2020; Defourny, 2008; Leś, 2008].

Abstrahując od różnic geograficznych, historycznych, prawnych, społecznych dotyczących działania organizacji społecznej, w skali międzynarodowej dostrzega się przemiany jakościowe zachodzące w obrębie trzeciego sektora. Stał on się „polem eksperymentów", miejscem poszukiwania nowych, efektywniejszych form pracy i modeli zarządzania, w tym bardziej trwałych źródeł przychodów [Anheier, 2004; Kramer, 2000]. W tym kontekście sektor społeczny cieszy się coraz większym zainteresowaniem wśród decydentów publicznych w związku z rosnącym zapotrzebowaniem na usługi społeczne oraz pojawiającymi się wyzwaniami społecznymi [Barth i in., red., 2022]. Równocześnie praktyki przedsiębiorcze w sektorze społecznym są przedmiotem krytyki z uwagi na dryf misji społecznej i utratę idealizmu [Maier, Meyer i Steinbereithner, 2016].

8.3. Założenia teoretyczne oraz istota przedsiębiorczości sektora publicznego i społecznego

8.3.1. Przedsiębiorczość publiczna

Za pionierską pracę z zakresu badań nad przedsiębiorczością publiczną uznaje się dysertację doktorską Elinor Ostrom [1964] zatytułowaną *Public Entrepreneurship. A Case Study in German Water Basin Management*, w której autorka wskazała na trzy krytyczne etapy funkcjonowania organizacji rządowych, w których jest ona niezbędna, a są to: formowanie się nowej organizacji publicznej, bieżące zarządzanie w zmiennym otoczeniu oraz jako etap nadrzędny wymieniła zdolność tworzenia innowacyjnych rozwiązań. Jednoczenie zaakcentowała, że zdolność angażowania się w działania przedsiębiorcze przez osoby zarządzające w sektorze publicznym jest zdeterminowana systemem politycznym i prawnym [Ostrom, 1964, cyt. za: Link i Leyden, 2015, s. 5-6; Głód, 2016, s. 17-18]. Kontynuację badań w tym zakresie dostrzega się w polemice R.E. Wagnera [1966] w odpowiedzi na artykuł pt. *The Logic Collective Action*, w której autor podkreślił rolę pojawiających się szerszych grup indywidualistów działających na rzecz podniesienia efektywności funkcjonowania organizacji rządowych w opozycji do grup lobbystów kierujących się interesem wąskiej grupy osób związanych z konkretną sprawą bądź problemem. Dla R.E. Wagnera przedsiębiorca w sektorze publicznym był kimś, kto zapewnia zbiorowe korzyści dla zysku politycznego, natomiast E. Ostrom postrzegała osobę przedsiębiorcy w sektorze publicznym przez pryzmat innowacyjnych rozwiązań, których ten poszukuje, jednocześnie dostrzegając zmieniające się warunki otoczenia. Przedsiębiorca publiczny w ujęciu Wagnera działa w sposób bezpośredni, stricte ekonomiczny, wykorzystując wydatki i mechanizmy usługowe rządu do realizacji przedsięwzięć o charakterze przedsiębiorczym, natomiast Ostrom kreuje postać przedsiębiorcy publicznego na wzór ujęcia schumpeterowskiego, który to swoje działania przedsiębiorcze opiera na innowacjach.

Przegląd prac z zakresu ekonomii, administracji publicznej i nauk politycznych oraz zarządzania [Leyden i Link, 2015, s. 5-13] pozwala zauważyć, że przedsiębiorca z sektora publicznego działa na własny rachunek; jest skupiony na pełnieniu misji publicznej oraz działa innowacyjnie w celu osiągnięcia zysku ekonomicznego. Może on podejmować swoje działania w sposób bezpośredni, w ramach obowiązujących mechanizmów funkcjonowania, lub może inicjować działania przedsiębiorcze w sposób pośredni, poprzez zmiany w sektorze prywatnym i w otoczeniu zewnętrznym agencji rządowych [Link i Link, 2009]. Zachęty do podejmowania inicjatyw przedsiębiorczych kierowane do społeczeństwa, gwarantujące swobodę przedsiębiorcy publicznego, przyczyniają się do

zwiększania autonomii i odpowiedzialności, co istotnie przekłada się na przedsiębiorczość agentów rządowych, którzy jednak niezależnie od okoliczności powinni być reprezentantami odpowiedzialnej administracji wykonującej swoje zadania zgodnie z demokratycznymi wartościami. Przedsiębiorca w sektorze publicznym może być też menedżerem oddanym wypełnianiu misji publicznej, a dzięki jego staraniom organizacja publiczna staje się bardziej efektywna i lepiej reaguje na oczekiwania społeczne [Bellone i Goerl, 1992; Osborn i Gaebler, 1992].

Do najistotniejszych zadań, jakim muszą sprostać przedsiębiorcy publiczni, można zaliczyć: opracowywanie nowych reguł działania, tworzenie nowych organizacji, twórcze zarządzanie zasobami publicznymi, dostosowywanie rozwiązań wykorzystywanych w sektorze prywatnym do specyfiki organizacji publicznych. Rozpoznają oni także kontekst ryzyka i jasno integrują przedsiębiorczość sektora publicznego z gotowością do działania w niepewności [Klein i in., 2010]. Szczególnie istotnym i dominującym aspektem w postrzeganiu przedsiębiorcy publicznego jest eksponowanie działań innowacyjnych, a wyróżnikiem postawy przedsiębiorczej skupienie się na okazjach i wykazanie zdolności do pozyskiwania oraz użytkowania również i tych zasobów czy środków, które znajdują się poza obszarem dyspozycji przedsiębiorcy. Novum w postawie przedsiębiorczej wyraża się wolą osiągnięcia sukcesu w oparciu o nowość produktu, usługi, przedsięwzięcia, które są zorientowane na tworzenie wartości dla obywatela [Wodecka-Hyjek, 2020, s. 168].

Przedsiębiorcę publicznego powinny wyróżniać następujące kluczowe cechy [*Enter the Public Entrepreneur: Implementing Innovation in the Public Sector*, 2016]:

- współpraca i umiejętność nawiązywania kontaktów w budowaniu koalicji na rzecz zmian;
- praca w różnych systemach/ układach;
- budowanie narracji na rzecz zmian poprzez wpływanie na zachowania współpracowników (administratorów, polityków i obywateli),
- przekonywanie, że nawet w kulturze opartej na „obwinianiu innych za niemoc i brak inicjatywy", w której urzędnicy służby cywilnej mają awersję do podejmowania ryzyka, istnieją pozytywne strony robienia czegoś inaczej;
- wykorzystanie nowych zasobów oraz sposobów finansowania usług publicznych i interwencji rozwojowych (np. eksperymentowanie z nowymi modelami finansowania, takimi jak np. obligacje społeczne);
- koncentrowanie się na wynikach; adaptacja i zdolność szybkiego uczenia się w celu minimalizowania kosztów podejmowanego ryzyka [CPI, 2016].

Rozważania dotyczące specyfiki funkcjonowania przedsiębiorcy publicznego stały się podstawą definiowania przedsiębiorczości publicznej. Przegląd literatury przedmiotu pozwala dokonać zestawienia zróżnicowanych definicji tego terminu (tabela 8.1).

Tabela 8.1. Wybrane definicje przedsiębiorczości publicznej

Autor/koncepcja	Definicja
Roberts [1992, s. 56]	Przedsiębiorczość publiczna to generowanie nowego lub innowacyjnego pomysłu, a następnie wdrażanie tego projektu lub idei do praktyki sektora publicznego
Osborne i Gaebler [1992, s. 198]	Korzystanie przez organizacje publiczne z zasobów w nowy sposób, aby zmaksymalizować wydajność i skuteczność. Instytucje publiczne powinny w swoją politykę i praktykę wbudować stałe poszukiwanie okazji do innowacji. Powinny traktować zmianę raczej jako okazję niż zagrożenie
Boyet [1996, s. 49]	Przedsiębiorczość w sektorze publicznym występuje w warunkach decentralizacji władzy i uprawnień przy jednoczesnej realokacji własności zasobów pomimo niesprzyjających warunków otoczenia. Jest „napędzana" przez jednostki, które mają zdolność do dostrzegania nowych możliwości w zakresie zaspokajania potrzeb interesariuszy, a ich celem jest osiągniecie wysokiego poziomu zadowolenia społecznego
Morris i Jones [1999, s. 74-87]	Przedsiębiorczość publiczna to „proces tworzenia wartości dla obywatela poprzez połączenie unikalnych kombinacji publicznych i prywatnych zasobów przy wykorzystaniu wszelakich możliwości społecznych". „Przedsiębiorczość implikuje innowacyjną, proaktywną rolę rządu w kreowaniu lepszej jakości życia dla społeczeństwa. Obejmuje ona generowanie alternatywnych przychodów, usprawnianie procesów wewnętrznych oraz opracowywanie nowatorskich rozwiązań dla niedostatecznie zaspokajanych potrzeb społecznych i ekonomicznych"
Shockley i in. [2006, s. 205]	Przedsiębiorczość sektora publicznego występuje wtedy, gdy podmiot polityczny jest wyczulony na potencjał i wykorzystuje go w celu osiągnięcia zysku
Currie i in. [2008, s. 989]	Przedsiębiorczość publiczna jest postrzegana jako proces identyfikowania i wykorzystywania szans przez jednostki i/lub organizacje. Ponadto proces ten często charakteryzuje się innowacyjnością, podejmowaniem ryzyka i proaktywnością
Kearney, Hisrich i Roche [2007, s. 279]	Przedsiębiorczość publiczna to proces występujący wewnątrz organizacji publicznej, w rezultacie którego są podejmowane działania o charakterze innowacyjnym, takie jak: doskonalenie istniejących lub wprowadzanie nowych usług, technologii, metod i technik zarządzania, doskonalenie bądź unowocześnienie istniejących strategii, podejmowanie ryzyka i proaktywność
Luke, Verreynne i Kearins [2010, s. 139]	Przedsiębiorczość w sektorze publicznym stanowi świadome poszukiwanie innowacyjnych zmian generujących nowe źródła przychodów w celu osiągnięcia większej skuteczności działania przy aktywnym uczestnictwie obywateli
Kraśnicka [2009, s. 54]	Przedsiębiorczość w sektorze publicznym jest procesem tworzenia wartości dla obywatela (użytkownika usług) poprzez nierutynową (czy nawet unikalną) kombinację zasobów, będących zarówno w gestii publicznej (społecznej), jak i prywatnej, użytkowanych po to, aby wychwycić i wykorzystać szanse i możliwości rozwoju oraz uzyskać nowe rezultaty (wyższą wartość). Proces ten jest uzależniony od wielu czynników: indywidualnych (podmiotowych), organizacyjnych i zewnętrznych (politycznych, ekonomicznych, społecznych, edukacyjnych)
Głód [2016, s. 30]	Przedsiębiorczość publiczną można określić jako proces tworzenia wartości dla społeczeństwa przez połączenie i wyjątkową kombinację środków publicznych i prywatnych do wykorzystywania szans. Proces ten charakteryzuje innowacyjność, podejmowanie ryzyka i proaktywność, a w szczególnych warunkach – konkurencyjna agresywność i autonomia

Źródło: Wodecka-Hyjek [2020, s. 169].

Pierwsze próby definiowania pojęcia przedsiębiorczości publicznej zostały wyraźnie ugruntowane w definicjach klasycznych. Dominującym aspektem jest innowacja i starania wdrożenia jej do praktyki sektora publicznego, w rezultacie czego oczekiwany jest wzrost skuteczności i efektywności. Akcentowana jest także konieczność dysponowania zasobami publicznymi, prywatnymi i społecznymi, decentralizacja władzy i uprawnień, co stanowi warunek konieczny zaspokajania zróżnicowanych potrzeb interesariuszy i osiągnięcie wysokiego poziomu zadowolenia społecznego. W przywołanych definicjach wyraźnym tłem odznaczają się również zmiany w modelach zarządzania publicznego, zwiększające nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania środków publicznych, poprawę jakości oraz zapewnienie większej dostępności do usług publicznych, jak też zwiększenie efektywności i skuteczności. Zauważalne jest także eksponowanie partycypacji obywateli w praktyce funkcjonowania administracji publicznej.

8.3.2 Przedsiębiorczość sektora społecznego

Sektor społeczny obejmuje zróżnicowaną pod względem stosowanej terminologii i definicji grupę organizacji. W literaturze w użyciu są następujące pojęcia: sektor non profit, sektor dobroczynny (*charitable sector*), sektor niezależny (*independent sector*), sector wolontarystyczny (*voluntary sector*), sektor zwolniony z podatku (*tax-exempt sector*), organizacje pozarządowe (*non-governmental organisations – NGOs*), sektor stowarzyszeniowy (*associational sector*), gospodarka społeczna (*economie sociale*) [Salamon i Anheier 1992], trzeci sektor lub sektor gospodarki społecznej (*third or social economy sector*) [*Satellite Account on Non-profit*…, 2018]. Ten ostatni termin, stosowany przez Agendę Statystyczną ONZ na potrzeby pomiaru rachunku satelitarnego organizacji niepublicznych i niekomercyjnych, wskazuje na heterogeniczność organizacji zaliczanych do sektora społecznego. Obejmuje on trzy grupy podmiotów o odmiennym rodowodzie: organizacje non profit (formalne, niezależne, niedochodowe, dobrowolne, samorządne [Salamon i Anheier, 1992]), organizacje powiązane (spółdzielnie, wzajemnościowe, przedsiębiorstwa społeczne) oraz wolontariat [*Satellite Account on Non-profit*…, 2018].

Przedsiębiorczość w tak rozumianym sektorze społecznym jest wyjaśniana w odniesieniu do różnych koncepcji – przedsiębiorczości społecznej (*social entrepreneurship*) [Perrini, 2006], komercjalizacji, menedżeryzacji, profesjonalizacji organizacji non profit [Maier, Meyer i Steinbereithner, 2016], organizacji hybrydowych [Billis, 2010; Cardella i in., 2021], venture philanthropy [OECD, 2014], innowacji społecznych [Blanco-Ariza i in., 2019; Portales, 2019] i innych.

Przedsiębiorczość sektora społecznego, podobnie jak przedsiębiorczość sektora publicznego, jest zaliczana do kategorii przedsiębiorczości pozagospodarczej (pozaekonomicznej) [Kraśnicka, 2002, s. 121], nierynkowej (*non-market entrepreneurship*) [Shockley, Frank i Stough, red., 2008], określanej także mianem przedsiębiorczości obywatelskiej (*citizen entrepreneurship*) [Mitra i in., 2020]. Ten rodzaj przedsiębiorczości akcentuje konieczność integrowania przedsiębiorczości i innowacyjności w rozwijaniu działań nakierowanych na dobrobyt społeczny, transformację społeczną i wprowadzenie zmian społecznych [Perrini, 2006; Bradač Hojnik i Crnogaj, 2020]. W tym ujęciu przedsiębiorczość społeczna jest rozumiana jako „podzbiór społeczeństwa obywatelskiego", którego aktywność może być źródłem sukcesów, ale musi być postrzegana raczej jako uzupełnienie niż substytut procesów rządzenia (*governance*) i uzgadniania rozwiązań [Cho, 2010]. W przedsiębiorczość społeczną angażują się organizacje publiczne, komercyjne i non profit, a ich sukces jest mierzony przede wszystkim wywieranym wpływem społecznym [Tommasini, 2004, za: Brouard i Larivet, 2010, s. 47].

Przedsiębiorczość społeczną analizuje się również na poziomie jednostki – przedsiębiorcy społecznego lub obywatelskiego, który wprowadza zmiany społeczne i innowacje. Na poziomie organizacyjnym analizuje się organizacje non profit, które poprzez komercjalizowanie lub profesjonalizowanie swojej działalności uzyskują dodatkowe źródła dochodu lub zwiększają wydajność. Ponadto wskazuje się na przedsiębiorstwa komercyjne, które poszerzają swoją działalność o cele społeczne, generując korzyści społeczne. Na poziomie społecznym przedsiębiorczość społeczna jest wyjaśniania w odniesieniu do sieci społecznych i filantropii przedsiębiorczej, które są przekaźnikiem kluczowych informacji i zasobów [Hockerts, 2010].

Jak wspomniano, przedsiębiorczość społeczną analizuje się, odwołując się do przedsiębiorczych postaw organizacji non profit, zmian i przeobrażeń zachodzących w sposobie ich działania [Maier, Meyer i Steinbereithner, 2016]. Według D.R. Younga, pioniera badań w tym obszarze, postawa przedsiębiorcza organizacji non profit manifestuje się w zakładaniu nowych organizacji, rozwoju programów w ramach istniejących organizacji oraz wprowadzaniu innowacji [Young, 1983; Kraśnicka, 2002, s. 175]. Organizacje społeczne stosują strategie przedsiębiorcze w celu generowania przychodów, przetrwania na rynku i wywierania większego wpływu na swoją misję społeczną [Lasprogata i Cotton, 2003]. W praktyce organizacje podejmują działalność produkcyjną lub usługową w celu pozyskania przychodów, jak też wdrażają praktyki mające na celu generowanie większej skuteczności i wydajności w realizacji usług publicznych. Przedsiębiorcze zachowanie organizacji non profit generuje wartość i zmiany w sektorze i społeczeństwie poprzez połączenie innowacji, podejmowanie ryzyka i proaktywność [Helm i Andersson, 2010]. To ujęcie nawiązuje do koncepcji

komercjalizowania (*non profits' commercialisation*) [Weisbrod, 2001], marketyzacji działalności organizacji non profit [Eikenberry i Kluver, 2004]. Urynkowienie, stawanie się bardziej przedsiębiorczymi przez organizacje non profit [Maier, Meyer i Steinbereithner, 2016] jest interpretowane jako przejaw ich emancypacji, uniezależnienia od podmiotów publicznych i prywatnych donorów, jak też skutecznego zarządzania i przywództwa [Young, 2001; Wygnański, 2008].

Wykorzystywanie narzędzi i koncepcji biznesowych do osiągania celów społecznych doprowadziło do powstania „hybryd non-profit" [Alter, 2008, s. 146], czyli organizacji, które w swojej działalności łączą wartości i zasady działania charakterystyczne dla organizacji non profit i przedsiębiorstw. Są one określane mianem przedsiębiorstw społecznych (*social enterprises*). W praktyce przyjmują różne formy prawne, by osiągnąć cele zarówno ekonomiczne, jak i społeczne realizowane w duchu przedsiębiorczości. Ich hybrydowa natura znajduje odzwierciedlenie również w stosowanej terminologii. W użyciu są takie terminy, jak: *non-profit social enterprise*, *non-profit enterprise*, *non-profit venture*, *enterprising non-profit* [Kerlin, 2008, s. 121].

Uzupełniając rozważania w tabeli 8.2, przedstawiono wybrane definicje omawianych terminów – przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwa społecznego.

Tabela 8.2. Wybrane definicje terminów „przedsiębiorczość społeczna" i „przedsiębiorstwo społeczne"

Autor/źródło	Definicja	Dominujący kontekst
1	*2*	*3*
Austin, Stevenson i Wei-Skillern [2006, s. 371]	Przedsiębiorczość społeczna jest działalnością innowacyjną kreującą wartości społeczne, która może występować wewnątrz lub w poprzek sektorów non profit, biznesu i publicznego	Szerokie zastosowanie koncepcji
Fowler [2000, s. 649]	Przedsiębiorczość społeczna polega na tworzeniu struktur, relacji, instytucji, organizacji i działań społeczno-ekonomicznych, które są zdolne przynosić i utrwalać korzyści społeczne	Wielowymiarowość koncepcji. Pozytywne oddziaływanie
Cho [2010, s. 68]	„Przedsiębiorczość społeczna jest (…) obiecującą drogą ku zmianom społecznym. Jednakże wydajność, jej znak firmowy, jest także przedmiotem niepokoju. (…) Biorąc pod uwagę zmienną i sporną naturę dobra <<społecznego>>, przedsiębiorczość społeczna musi być wrażliwa na politykę i wartości, aby wykorzystać własny potencjał bycia siła sprawczą w pozytywnych zmianach społecznych"	Pozytywne oddziaływanie. Istnieje potrzeba doprecyzowania terminu „dobro społeczne"
Leś [2005, s. 38]	„Przedsiębiorstwa społeczne są często postrzegane jako podgrupa gospodarki społecznej zorientowana na rynek (*market oriented social economy*) i traktowane jako odrębna, zupełnie nowa instytucja gospodarki społecznej, której celem jest osiągnięcie równowagi ekonomicznej dzięki udanemu połączeniu rynkowych i nierynkowych źródeł finansowania oraz zasobów niepieniężnych (praca społeczna) i dochodów z ofiarności prywatnej"	Mieszane źródła finansowania; orientacja rynkowa

cd. tabeli 8.2

1	2	3
Defourny [2008, s. 74, 79-81]	„(…) przedsiębiorstwo społeczne to coś więcej niż nowe zjawisko w ramach sektora non profit czy ekonomii społecznej. (…) można je postrzegać jako przejaw nowej przedsiębiorczości. (…) to nośnik nowej dynamiki w istniejących organizacjach trzeciego sektora. [Identyfikacji przedsiębiorstw społecznych służą następujące kryteria:] ciągła działalność w zakresie produkcji towarów lub usług; duży zakres autonomii; istotny poziom ryzyka gospodarczego; minimalny udział pracy odpłatnej; otwarcie deklarowany cel służby dla społeczności; inicjatywa uruchamiana przez grupę obywateli; uprawnienia decyzyjnie nieoparte na własności kapitału; partycypacyjny charakter; ograniczona dystrybucja zysków”	Zasady uławiające operacjonalizację terminu

Źródło: Opracowanie własne.

8.4. Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w sektorze pozagospodarczym

8.4.1. Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w sektorze publicznym

Ze względu na wiele cech wspólnych dla organizacji sektora publicznego i dojrzałych organizacji gospodarczych, takich jak: wysoki stopień sformalizowania, szczegółowo zdefiniowane procedury i role, sztywne struktury organizacyjne i sztywne zasady finansowania, T. Kraśnicka, F.E. Diefenbach i M. Ćwiklicki w poszukiwaniu podstaw teoretycznych przedsiębiorczości publicznej upatrują koncepcję przedsiębiorczości korporacyjnej (organizacyjnej). Przedsiębiorczość korporacyjna pociąga za sobą zbiorową inicjatywę, która prowadzi do tworzenia nowych instytucji lub doskonalenia już istniejących, torując drogę do poprawy efektywności sektora publicznego i dobrobytu obywateli, zatem stanowi punkt odniesienia przedsiębiorczości publicznej [szerzej: Kraśnicka, 2009; Diefenbach, 2011; Ćwiklicki, 2017]. C. Kearney, R.D. Hisrich i F. Roche [2009] dokonali zestawienia cech przedsiębiorczości w sektorze publicznym i sektorze biznesowym. Szczegółowe aspekty porównań zaprezentowano w tabeli 8.3.

Tabela 8.3. Cechy przedsiębiorczości w sektorze publicznym i biznesowym

Kryterium porównania	Przedsiębiorczość sektora publicznego	Przedsiębiorczość sektora biznesu
1	2	3
Cele	• szeroka rozpiętość i zróżnicowanie celów • możliwość wystąpienia konfliktów pomiędzy przyjętymi celami	• jasne definiowanie celów • zgodność definiowanych celów
Władza	• autorytarna, scentralizowana lub centralnie kontrolowana	• demokratyczna, zdecentralizowana

cd. tabeli 8.3

1	2	3
Podejmowanie decyzji	• mniejsza autonomia i elastyczność • uwarunkowane procedurami i wytycznymi • poddane opinii publicznej • wymagana transparentność i przejrzystość	• w większym stopniu elastyczne i autonomiczne • dopuszczalna partycypacja i niezależność
Nagrody/ motywacja	• słabsze zachęty finansowe • brak podziału zysku • niższy poziom zaangażowania • niższa satysfakcja z pracy	• skalkulowane działanie • inwestowanie w kapitał ludzki • istotne zachęty finansowe • opłacalność jest podstawą dochodów • wyższy poziom zaangażowania • większa satysfakcja z pracy
Innowacje	• menedżerowie organizacji publicznych są przedsiębiorcami podejmującymi ryzyko w warunkach oportunistycznych • świadomie przezwyciężają biurokratyczne i polityczne bariery oraz ograniczenia wprowadzanych innowacji	• generowanie wartości w rezultacie wprowadzanych innowacji zbiega się z wykorzystywaniem okazji i posiadanych zasobów (ludzkich i kapitału) • wytwarzanie zasobów lub wzbogacanie istniejących jest powiązane z doskonaleniem potencjału organizacji
Podejmowanie ryzyka	• skutki podejmowanego ryzyka odnoszą się do całej organizacji • ryzyko nie ma charakteru personalnego	• podejmowanie ryzyka jest fundamentalną zasadą przedsiębiorczości • zakłada się znaczące ryzyko personalne i finansowe, które próbuje się minimalizować
Proaktywność	• wykorzystywanie dostrzeganych możliwości w warunkach przywództwa zgodnego z normami sektora publicznego • postrzeganie działań przedsiębiorczych jako szansy rozwoju i doskonalenia	• poszukiwanie możliwości i okazji bez względu na ograniczenia w posiadanych zasobach • relatywna swoboda zależna od sytuacji
Finansowanie i zyski	• brak ograniczenia do bezwzględnego z punktu widzenia ekonomicznego generowania zysku, potencjalne cele mogą mieć charakter polityczny lub społeczny • łatwiejsze pozyskanie funduszy (wykorzystujemy środki publiczne) dla ryzykownych projektów	• zorientowanie stricte profitowe • utrudnione pozyskiwanie środków dla ryzykownych projektów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kearney, Hisrich i Roche [2009, s. 29]; Wodecka-Hyjek [2012, s. 428-429]; Głód [2016, s. 27-28].

Proces przedsiębiorczości realizowanej w organizacjach sektora publicznego i organizacjach biznesowych przebiega podobnie. Zasadnicze różnice odnoszą się do motywu osiągania zysku, który w ekonomicznym dyskursie był nadrzędnym celem przedsiębiorczości, a w przypadku organizacji publicznych nie jest warunkiem podstawowym. Potencjalne korzyści mają charakter wieloaspektowy, niekoniecznie stricte profitowy (np. poprawa wizerunku w opinii publicznej). Pobudzanie przedsiębiorczości w tym sektorze stanowi rezultat wymagań w zakresie poprawy efektywności organizacji publicznych, które zostały zobo-

wiązane do wprowadzania zmian, adoptowania do nowych warunków, wprowadzania innowacji czy podejmowania ryzyka. Potwierdza to konieczność ciągłego artykułowania istotności uwarunkowań przedsiębiorczości w porównywanych sektorach. M. Ćwiklicki i A. Wodecka-Hyjek [2015, s. 39-40] identyfikują czynniki o charakterze wspomagającym i ograniczającym przedsiębiorczość publiczną. Wśród czynników wspomagających zwracają uwagę m.in. na: potrzebę zmiany orientacji z biurokratycznej na zorientowaną na obywateli; konieczność dbania o coraz szerszą grupę interesariuszy; intensywność zmian otoczenia organizacji publicznych; potencjał zasobów będących w dyspozycji organizacji publicznych; rozwój wiedzy technologicznej i organizacyjnej pracowników administracji publicznej; współpracę organizacji sektora publicznego z innymi podmiotami; kształtowanie postaw i rozwój kompetencji menedżerów publicznych sprzyjających tworzeniu kultury proinnowacyjnej. W zbiorze czynników ograniczających zwracają uwagę m.in. na: ograniczoną autonomię zarządzania i awersję do ryzyka; postrzeganie innowacyjności i przedsiębiorczości w kategoriach problemu, a nie potencjału służącego rozwojowi; nadmierne eksponowanie ryzyka prowadzące do jego unikania i zaniechania zmian; transparentność i efektywność działań; kulturę kontroli eliminującą podejmowanie ryzyka; niejasną odpowiedzialność za podejmowane działania; polityczny charakter poczynań urzędników publicznych czy długoterminowość rezultatów wdrożonych zmian. Natomiast A. Mohammed, U.M. Zubairu i E.O. Oni [2021, s. 52-53] eksponują podział czynników warunkujących przedsiębiorczość publiczną na: wewnętrzne i zewnętrzne. Wśród czynników wewnętrznych najistotniejszą rolę odgrywa motywacja i wiedza osobista przedsiębiorców publicznych, natomiast wśród czynników zewnętrznych są wymieniane: poziom rozwoju, strategia i struktura organizacji oraz centralizacja i decentralizacja władzy. Decentralizacja władzy ma charakter aktywatora działań przedsiębiorczych na poziomie lokalnym, natomiast centralizacja istotnie hamuje współpracę międzysektorową, ogranicza dysponowanie środkami i zasobami oraz podejmowanie decyzji. Dodatkowymi determinantami są indywidualne potrzeby i roszczenia aktorów sektora publicznego czy coraz bardziej niekonkurencyjne wybory władz lokalnych.

8.4.2. Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w sektorze społecznym

Przedsiębiorczość społeczna jest ogólnie rozumiana jako proces, poprzez który jednostki dążą do realizacji misji społecznej opisywanej w kategoriach zmiany społecznej, społecznej wartości dodanej za pomocą innowacji [Bradač Hojnik i Crnogaj, 2020]. J. Austin i współpracownicy za istotne dla osiągania

społecznej wartości dodanej uznali trzy czynniki: zasoby ludzkie, okazje i kapitał, które należy analizować w otoczeniu. Czynniki tworzące otoczenie kształtują pozostałe zmienne i wymagają kontroli ze strony przedsiębiorcy [Austin, Wei-Skillern i Stevenson, 2006].

Analizując zasoby ludzkie w przedsiębiorczości społecznej, należy podkreślić prymarną rolę przedsiębiorcy społecznego stanowiącego centralną jednostkę w teorii i praktyce z tego obszaru. Badania wskazują, iż sukces w działalności zależy mniej od osobowości przedsiębiorcy społecznego, a bardziej od zdolności do uczenia się, umiejętności (uaktywnienia społeczeństwa, pozyskiwania kapitału, negocjowania i innych) oraz zarządzania organizacją od jej początkowej fazy aż do okresu dojrzałości [Singh, 2016]. Ponadto wskazuje się na jego motywację, cechy, tożsamość, umiejętności [Stephan i Drencheva, 2017].

Okazja, szansa, sposobność oznacza sytuację, w której jednostka wykorzystuje różnego typu zasoby, tworząc nowe relacje między sposobami ich wykorzystania a celami do osiągnięcia, wierząc, że przyniesie to zysk [Shane, 2003]. Szanse dla przedsiębiorczości komercyjnej i społecznej różnią się [Corner i Ho, 2010]. Źródłem szans dla działań w zakresie przedsiębiorczości społecznej są: aktywizm, samopomoc i filantropia [Hockerts, 2010], jak również niedoskonałości rynku i rządu.

Zdolność tworzenia wartości społecznej jest funkcją wielu czynników – materialnych i niematerialnych. Wyróżnia się następujące rodzaje kapitału, które przedsiębiorca społeczny wykorzystuje do tworzenia wartości społecznej – naturalny, ludzki, społeczny, fizyczny i finansowy [Singh, 2016, s. 38]. Ich połączenie umożliwia rozwiązanie problemu społecznego. Punktem wyjścia są zasoby niematerialne, tj. pomysł, wiedza, doświadczenie, relacje, reputacja, pasja i zaangażowanie. Zasoby te są wykorzystywane do „przyciągania" środków finansowych i innych potrzebnych zasobów [Singh, 2016]. A. Noya wyróżniła trzy źródła kapitału dla przedsiębiorstw społecznych: rynkowe (sprzedaż towarów i usług do sektora publicznego i prywatnego), nierynkowe (dotacje, subwencje, darowizny) oraz niepieniężne (wolontariat) [Noya, 2013, s. 9-11]. Generalnie podmioty z tej grupy mogą finansować swoją działalność ze źródeł rynkowych i nierynkowych za pomocą środków publicznych i prywatnych oraz wykorzystując wolontariat.

Dotychczasowe badania potwierdzają istotną rolę kontekstu dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej [Chandra i Kerlin, 2020]. Kontekst, w którym działają przedsiębiorstwa społeczne, ma bezpośredni wpływ na ich zdolność do wypełniania podwójnej misji tworzenia wartości społecznej przy jednoczesnym tworzeniu modelu biznesowego, który jest stabilny finansowo i/lub samowystarczalny.

8.5. Przedsiębiorczość pozagospodarcza jako przedmiot badań naukowych

8.5.1. Konceptualizacja i metody badania przedsiębiorczości publicznej

Istota identyfikowania i pomiaru przedsiębiorczości w sektorze publicznym [Wodecka-Hyjek, 2017] w modelach teoretycznych sprowadza się do badania orientacji przedsiębiorczej wyrażonej przez pryzmat trzech zmiennych: innowacyjności, proaktywności i podejmowania ryzyka [Miller, 1983]. Innowacyjność jest rozumiana jako skłonność do eksperymentowania oraz podejmowania działań kreatywnych w celu doskonalenia nie tylko produktów i procesów, lecz również dążenia do wdrażania nowych technologii [Dess i Lumpkim, 2005]. Y. Kim [2010] zauważa, iż innowacje w sektorze publicznym nie muszą mieć radykalnego charakteru, mogą być to rozwiązania wprowadzane w różnych obszarach, tworzące nową rzeczywistość w odpowiedzi na zmiany społeczne, ekonomiczne, demograficzne czy technologiczne. Organizacje publiczne w celu wspierania innowacyjności w szczególności powinny wyeliminować ograniczenia o charakterze strukturalnym, uczynić organizację bardziej elastyczną i gotową do ciągłego monitorowania zmieniających się potrzeb otoczenia poprzez wyeliminowanie barier w strukturze hierarchicznej, dostosowanie procedur i procesów do oczekiwań społecznych, które zagwarantują odpowiedni poziom funkcjonowania organizacji. Powinny też zapewnić system zachęt popierających projekty w zakresie przedsiębiorczości oraz rozwijać klimat przedsiębiorczości i kulturę organizacyjną opartą na innowacyjności. Proaktywność jest związana z tworzeniem nowych działalności biznesowych dla istniejących lub nowych rynków, rozwijaniem nowych kompetencji i zdolności organizacji oraz utrzymywaniem organizacji w stanie czujności wobec szans w celu wyprzedzenia konkurencji i szybkiej adaptacji do zmieniających się trendów rynkowych [Dess i Lumpkin, 2005, s. 150]. Podejmowanie ryzyka eksponuje gotowość przedsiębiorców do angażowania nakładów związanych z prowadzoną działalnością. J. Wiklund i D. Shepherd [2005] zauważają, że firmy charakteryzujące się orientacją przedsiębiorczą często są oceniane przez pryzmat ryzykownych zachowań (angażowanie znacznych ilości zasobów, zaciąganie pożyczek), które są podejmowane w celu osiągnięcia wysokich zwrotów poprzez wykorzystanie szans pojawiających się na rynku. W przypadku organizacji publicznych podejmowanie ryzyka ma szczególny charakter, ponieważ jest związane z dysponowaniem środkami publicznymi, których wydatkowanie zostanie poddane ocenie szerokiego grona interesariuszy. Należy zauważyć, iż aby być konkurencyjną, organizacja sektora publicznego nie może całkowicie ignorować podejmowania ryzyka ze względu na konieczność elastycznego reagowania na nieoczekiwane zmiany i pojawiające się szanse [Kim, 2010]. G. Głód [2016] uzupełnił konstrukt badania przedsię-

biorczości publicznej wymiarem autonomii i konkurencyjnej agresywności. Uzupełnienie to do literatury przedmiotu wprowadzili G.T. Lumpkin i G.G. Dess [1996]. Konkurencyjną agresywność zdefiniowali jako skłonność firm do stawiania wyzwań konkurentom w celu ich wyprzedzenia i osiągnięcia lepszej pozycji na rynku [Lumpkin i Dess, 1996, s. 148]. Autonomia dotyczy działań podejmowanych przez członków organizacji lub zespoły powoływane do opracowania nowej koncepcji biznesowej, które zmierzają do realizacji wizji organizacji. Oznacza ona rozpoznawanie szans i ich wykorzystywanie niezależnie od barier. W przypadku ograniczonej dostępności zasobów czy intensywnych działań konkurencji organizacja zorientowana przedsiębiorczo nie zaniecha autonomicznych procesów związanych z realizacją nowych przedsięwzięć, ponieważ jej członkowie dysponują swobodą działania w podejmowaniu decyzji. Niezależność przywódcy może się przejawiać reprezentowaniem oryginalnej, scentralizowanej wizji, a pracowników podejmowaniem zadań o charakterze eksperymentalnym [Dyduch, 2008, s. 98]. Autonomia w warunkach sektora publicznego oznacza niezależność i samodzielność w zakresie podejmowania decyzji, możliwość samoorganizacji i kreowania własnych zasad organizacyjnych bez narzucania przez organizacje nadzorczo-kontrolne bądź otoczenie polityczne. Konkurencyjna agresywność opisuje tendencję organizacji do bezpośrednich działań w odniesieniu do konkurentów w celu uzyskania przewagi. Dotyczy tylko niektórych organizacji sektora publicznego, które mogą uczestniczyć w rozgrywce rynkowej (np. jednostki ochrony zdrowia czy edukacji). Odnosi się do sposobu zachowania organizacji w stosunku do konkurentów, która obejmuje szukanie odpowiedzi na pytanie, jak reagować na trendy i zapotrzebowanie, które już istnieją [Głód, 2016, s. 68-69].

Podobnie jak w przypadku badania innych rodzajów przedsiębiorczości, do badania przedsiębiorczości publicznej są wykorzystywane zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe [Wodecka-Hyjek, 2020]. Podstawową metodą gromadzenia danych w badaniach ilościowych są badania sondażowe, a narzędziem zasadniczym dla tych badań są kwestionariusze ankiety [Ćwiklicki i Urbaniak, 2019, s. 80]. Badania jakościowe, jako zbiór technik gromadzenia i analizy danych, mogą być używane do opisu zjawisk, tworzenia teorii i testowania teorii [Czakon, 2009], uchwycenia życiowych doświadczeń podmiotów badanych w ich naturalnym środowisku oraz interpretacji tych doświadczeń, kompleksowego zrozumienia badanych procesów, ilustracji pewnej abstrakcyjnej idei wywiedzionej jedynie na podstawie teorii oraz zbadania narracji, dyskursu lub innych zjawisk [Graebner, Martin i Roundy, 2012]. Dlatego uzasadnione w badaniach przedsiębiorczości wydaje się wykorzystanie metod antropologii organizacyjnej, takich jak: wywiady pogłębione, obserwacja uczestnicząca, autoetnografia oraz studia przypadków, postulowanych przez Ł. Sułkowskiego i A. Marjańskiego [2014, s. 230], służących pierwotnie badaniu firm rodzinnych.

8.5.2. Konceptualizacja i metody badania przedsiębiorczości sektora społecznego

Przedsiębiorczość społeczna jest nowym obszarem wiedzy, który od trzydziestu lat zyskuje na znaczeniu wśród badaczy [Cardella i in., 2021; García-Jurado, Pérez-Barea i Nova, 2021; Laurett i Ferreira, 2018; Maier, Meyer i Steinbereithner, 2016].

Najnowsze wyniki analiz prowadzonych z wykorzystaniem metod ilościowo-jakościowych wskazują na następujące tematy podejmowane przez badaczy: definiowanie koncepcji przedsiębiorczości społecznej i zagadnień pokrewnych, zarządzanie w podmiotach przedsiębiorczości społecznej, znaczenie i charakterystyki przedsiębiorców społecznych, innowacje społeczne, kontekst instytucjonalny [Phan Tan, 2022]. Tematyka organizacji społecznych (non profit) i ich przemian zajmuje ważne miejsce w tym obszarze [Hill, Kothari i Shea, 2010; Urbano i in., 2017].

Problematyka przedsiębiorczości społecznej była podejmowana w ramach różnych dyscyplin: zarządzania, przedsiębiorczości, nauk politycznych, ekonomii, marketingu, socjologii i edukacji. Dyscypliny o marginalnym znaczeniu to antropologia, finanse i prawo [Short, Moss i Lumpkin, 2009]. Przeprowadzone dotychczas badania miały w większości charakter teoretyczny, konceptualny. Badania empiryczne stanowiły mniejszość. Przedsiębiorczość społeczna jako obszar wiedzy wymaga ugruntowania pozycji w zakresie definicyjnym, teoretycznym i badawczym [Gupta i in., 2020]. Konieczne jest poszerzenie podejść metodologicznych i zakresu analizowanych problemów. Sugerowane tematy przyszłych badań wskazują na następujące zagadnienia [De Bernardi i in., 2022]: konceptualizacja przedsiębiorczości społecznej w odniesieniu do wielkich wyzwań społecznych; definiowanie granic pojęcia (tak, by uniknąć pokrywania się podobnych koncepcji); znaczenie i wykorzystanie transformacji cyfrowej, w tym jej wypływ na decyzje i działania przedsiębiorców społecznych; pomiar społecznego oddziaływania; warunki skutecznego wsparcia publicznego; uwarunkowania instytucjonalne; etyczne aspekty przedsiębiorczości o celach społecznych.

8.6. Publiczne cele i rynkowe metody działania w praktyce

8.6.1. Obligacje społeczne

Jednym z innowacyjnych rozwiązań w zakresie wykorzystania nowych zasobów i sposobów finansowania usług publicznych i interwencji rozwojowych jest nowatorski sposób finansowania wspierający władze publiczne w rozwią-

zywaniu problemów społecznych − obligacje społeczne (SIB – ang. *social impact bonds*) [www 1]. Obligacje społeczne zgodnie z definicją OECD są innowacyjnym mechanizmem finansowania, w którym instytucje publiczne zawierają porozumienie z dostawcami usług społecznych, którym zwracają środki po realizacji określonej usługi pod warunkiem uzyskania zdefiniowanych wcześniej korzyści społecznych [OECD, 2016]. Wykorzystanie obligacji społecznych jest oparte na mechanizmie *payment-by-results*, w których płaci się za konkretny rezultat (np. znalezienie i utrzymanie miejsca pracy, stałe wyjście z nałogu) [Cichy, 2018], a nie za dostarczenie określonej usługi lub dobra. Zakłada on, że instytucja publiczna, odpowiedzialna za rozwiązanie danych problemów społecznych, wchodzi w porozumienie z dostawcą usług społecznych (np. organizacją pozarządową lub innym podmiotem prywatnym) i z inwestorem, od którego pozyskuje środki na sfinansowanie danej usługi. Jeśli założone efekty danej usługi zostaną osiągnięte, czyli problem zostanie skutecznie rozwiązany, instytucja ta zwraca wkład finansowy inwestorowi wraz z odsetkami (bonusem, zyskiem) [www 1]. Należy podkreślić, że użyte w nazwie tego instrumentu finansowego pojęcie „obligacja" jest mylące, ponieważ obligacje społeczne nie są tradycyjnymi obligacjami, a raczej przyszłymi zobowiązaniami (kontraktami) uzależnionymi od uzyskanych wyników. Inwestorzy mają świadomość, że zwrot kapitału i rentowność obligacji są uzależnione od zakładanego efektu wykonania zadania [Krawiec, 2018].

W realizacji procedury emisji obligacji społecznych uczestniczą takie podmioty, jak [*A Legal Road Map*…, 2014]: *Płatnik* lub *Zleceniodawca*, czyli władza publiczna, która wyznacza zadania społeczne, oczekując ich efektywnej realizacji; *Inwestor* reprezentujący podmioty (np. instytucje finansowe, charytatywne, fundacje) zainteresowane zmianą społeczną, które z własnych środków zapewniają płynność finansową, oczekując w zamian określonego zwrotu z inwestycji; *Pośrednik* zajmujący się organizacją i wdrażaniem procesu; *Dostawca usług*, który jest osobą fizyczną lub osobą prawną (np. organizacja pozarządowa lub firma) odpowiedzialną za wdrażanie i realizację zadania społecznego oraz *Niezależny Ewaluator* odpowiedzialny za gromadzenie i analizę danych pozwalających na ocenę przebiegu emisji obligacji społecznych.

Pierwszy mechanizm obligacji społecznych (SIB) został zrealizowany w okresie od września 2010 roku do czerwca 2015 roku w angielskim mieście Peterborough [*Wspólne inwestycje społeczne*…, 2018]. Właścicielem problemu społecznego, głównym płatnikiem i inicjatorem tego przedsięwzięcia było Brytyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości, natomiast cel projektu stanowiło zmniejszenie poziomu recydywy wśród więźniów odsiadujących krótkie wyroki w miejscowym więzieniu. Projekt ten uzyskał znaczne wsparcie finansowe od Big Lottery Fund, która wraz z Ministerstwem wystąpiła w roli zleceniodawcy.

Funkcję usługodawcy pełniła organizacja parasolowa One Service, zrzeszająca kilka różnych organizacji. Inwestorzy, 17 instytucji, w tym organizacje charytatywne i fundacje, wnieśli do tego projektu 5 mln funtów, maksymalna płatność za rezultaty wyniosła 8 mln funtów. Opracowaniem i wdrożeniem kontraktu zajmowała się organizacja Social Finance pełniąca rolę pośrednika, a realizacja projektu była przez cały czas trwania monitorowana przez zewnętrznego ewaluatora, RAND Europe.

Aktualnie na świecie jest realizowanych 138 projektów innowacji społecznych (SIB) [www 2]. Najwięcej projektów przypada na Wielką Brytanię (47 projektów), drugie miejsce zajmują Stany Zjednoczone (26 projektów), trzecie miejsce Australia (10 projektów), kolejne miejsca to: Holandia (11), Francja (5), Kanada i Portugalia (4), Japonia, Izrael, Indie (3), Finlandia (2), Chile i Południowa Afryka (1). Łącznie inwestorzy wnieśli do tych projektów 441 mln dolarów, a projekty te dotyczą prawie 1,8 mln odbiorców usług. Projekty te są zorientowane na rozwiązywanie następujących problemów społecznych: rozwój pracowników (44), mieszkalnictwo i bezdomność (23), zdrowie (22), opieka nad dziećmi i rodziną (20), edukacja (14), przestępczość kryminalna (12), ubóstwo i ochrona środowiska (3).

W Polsce obligacje społeczne nie zostały jeszcze wdrożone, chociaż pierwsze kroki w tym zakresie poczyniono w lipcu 2016 roku, kiedy to ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (w listopadzie 2019 roku przekształcone na Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) rozpisało konkurs w formule rozwojowej, składającej się z trzech etapów, na makroinnowacje w ramach IV Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój Innowacje Społeczne i współpraca ponadnarodowa o nazwie „Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększania efektywności świadczenia usług społecznych w obszarze wsparcia EFS". Nabór wniosków ogłoszono w podziale na dwie ścieżki A i B, gdzie ścieżka A miała charakter pośredni, polegający na dofinansowaniu organizacji, które będą pełniły rolę akceleratora obligacji społecznych poprzez budowanie ekosystemu ich realizacji w danym obszarze, oraz ścieżki B, bezpośredniej, związanej z dofinansowaniem organizacji, które mają gotowy pomysł, jak wykorzystać obligacje społeczne do rozwiązywania problemów społecznych w warunkach polskich [Krawiec, 2018].

W wyniku oceny merytorycznej w ramach etapu pierwszego pozytywnie oceniono 3 projekty w ramach ścieżki A oraz 4 projekty w ramach ścieżki B. Syntetyczną charakterystykę projektów prezentuje tabela 8.4.

Tabela 8.4. Zestawienie pozytywnie ocenionych projektów obligacji społecznych (etap I)

ŚCIEŻKA A – AKCELERATOR			ŚCIEŻKA B – OBLIGACJE SPOŁECZNE PL		
wnioskodawca	tytuł projektu	problem społeczny	wnioskodawca	tytuł projektu	problem społeczny
Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych SA	TRUST BON – Inwestycja w społecznie opłacalny efekt	Usługi opiekuńcze i wsparcie dla osób starszych	Miasto Stołeczne Warszawa	Model obligacji społecznych dla Miasta Stołecznego Warszawy	Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami
Fundacja Fundusz Współpracy	Kapitał dla kształcenia zawodowego	Dopasowanie poziomu kompetencji zawodowych absolwentów szkolnictwa zawodowego do faktycznych potrzeb rynku pracy	Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy	Innowacyjny instrument obligacji społecznych w obszarze polityki rynku pracy	Długotrwałe bezrobocie połączone z nadmiernymi obciążeniami budżetów publicznych kosztami wsparcia świadczonego w ramach działań pomocy społecznej
DGA S.A.	Mechanizm zastosowania obligacji społecznych w obszarze RYNEK PRACY	Zmniejszenie bezrobocia poprzez powiązanie aktywizowanego bezrobotnego z potrzebami pracodawcy	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku	Gdański Model Inwestycji w Zasoby	Przeciwdziałanie problemom zadłużeń czynszowych
			Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie	Model Małopolskich Obligacji Społecznych	Sprawowanie opieki nad osobami starszymi – Bon Senior

Źródło: Opracowano na podstawie: Portal Funduszy Europejskich [2017]; Innowacje społeczne w obszarze obligacji społecznych [2019].

W marcu 2018 roku zakończył się pierwszy etap konkursu, czyli opracowanie koncepcji, które zostały przekazane do Ministerstwa celem ich oceny i zakwalifikowania do kolejnych etapów. Szczegółowe dane dotyczące kolejnych faz w mechanizmie obligacji społecznych na razie nie są dostępne. Pomimo iż stan rozwoju obligacji społecznych w Polsce jest dopiero w początkowym stadium, można mieć nadzieję, że przygotowane projekty z powodzeniem przejdą etap testowania i zostaną wdrożone, uzyskując dofinansowanie [Krawiec, 2018, s. 85-86, 90].

8.6.2. Przedsiębiorstwo społeczne: Fundacja Leżę i Pracuję[12]

Fundacja Leżę i Pracuję [www 3] to przedsiębiorstwo społeczne, które powstało, by przeciwdziałać problemom wykluczenia zawodowego i społecznego osób z niepełnosprawnością ruchową. Nazwa organizacji ilustruje filozofię jej działania, której sednem jest praca. Stanowi ona źródło satysfakcji, budowania relacji, zdobywania doświadczenia, wiedzy i umiejętności, a także pozyskiwania dochodów. U podstaw działania organizacji znalazło się przekonanie, że w XXI wieku można pracować z domu, a nowoczesne technologie sprzyjają podejmowaniu ciekawej pracy i robieniu wartościowych rzeczy również przez osoby z niepełnosprawnością. Podejście to znalazło odzwierciedlenie w wizji organizacji: „Lepsze życie dzięki nowym, wartościowym doświadczeniom", jak również wartościach ważnych z perspektywy działania organizacji, takich jak: godna praca, solidarność, świadomy wpływ, dobro, ciągłe doskonalenie.

Organizacja została formalnie utworzona i zarejestrowana w 2017 roku w Katowicach w formie fundacji. Cele fundacji i sposoby ich realizacji zostały określone w statucie organizacji. W dokumencie tym przewidziano możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w rozmiarach służących realizacji jej podstawowych statutowych celów. Zestawienie wybranych informacji zawiera tabela 8.5.

Tabela 8.5. Cele Fundacji Leżę i Pracuję oraz sposoby ich realizacji

Cele fundacji
• Integracja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnością • Poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych • Obniżenie bezrobocia oraz aktywizacja osób niepełnosprawnych • Działalność szkoleniowa i edukacyjna dla osób niepełnosprawnych • Promowanie aktywizacji i integracji społecznej i zawodowej, ekonomii i przedsiębiorczości społecznej, innowacji społecznych oraz społecznej odpowiedzialności biznesu • Działalność edukacyjna adresowana do różnych grup interesariuszy
Sposoby realizacji celów statutowych fundacji
• Zapewnienie pracy dostosowanej do potrzeb zatrudnionych osób niepełnosprawnych • Realizowanie działań z obszaru marketingu społecznego i kampanii społecznych • Realizowanie badań, raportów oraz prowadzenie działalności wydawniczej o tematyce związanej z aktywizacją i integracją społeczną i zawodową, ekonomią i przedsiębiorczością społeczną, innowacjami społecznymi oraz społeczną odpowiedzialnością biznesu • Realizowanie prac remontowych oraz implementacja rozwiązań dostosowujących przestrzeń zawodową zatrudnionych osób niepełnosprawnych do ich możliwości i ograniczeń • Wsparcie osób niepełnosprawnych i ich rodzin w uzyskaniu lub ułatwieniu dostępu do usług i wiedzy medycznej • Kreowanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań mających na celu poprawę jakości życia osób niepełnosprawnych • Pomoc osobom niepełnosprawnym w znalezieniu pracy

[12] Podrozdział opracowano na podstawie: Klich i in. [2021].

cd. tabeli 8.5

Sposoby realizacji celów statutowych fundacji
• Działalność edukacyjna, w tym: szkolenia, konsultacje i warsztaty dotyczące aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz zatrudniania tych osób • Organizowanie wydarzeń i spotkań, a w szczególności konferencji, seminariów, szkoleń, warsztatów i konkursów o tematyce związanej z aktywizacją i integracją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, ekonomią i przedsiębiorczością społeczną, innowacjami społecznymi oraz społeczną odpowiedzialnością biznesu, których celem jest edukacja w ww. obszarach
Zakres działalności gospodarczej
• Wydawanie książek • Produkcja i dystrybucja filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych • Doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania • Działalność agencji reklamowych; działalność fotograficzna • Działalność wspomagająca wystawianie przedstawień artystycznych • Artystyczna i literacka działalność twórcza • Działalność obiektów kulturalnych • Pozostała działalność rozrywkowa i rekreacyjna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Statut Fundacji Leżę i Pracuję [2017].

Od początku swojej działalności organizacja łączyła cele społeczne i rynkowe metody działania. W praktyce fundacja utworzyła i utrzymuje miejsca pracy dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Aktualnie (stan na lipiec 2021 roku) fundacja zatrudnia 12 pracowników: w tym 6 osób z niepełnosprawnością, 3 pełnosprawnych pracowników oraz 3 osoby na umowę B2B. Jednocześnie koncentruje się na budowaniu świadomości w społeczeństwie i walce ze stygmatyzacją i stereotypowym podejściem do osób niepełnosprawnych. Organizacja inicjuje wiele innowacyjnych przedsięwzięć wspierających i skalujących cele statutowe fundacji, takich jak np. Zdalniacy [www 4] (społeczny start-up promujący skuteczną i komfortową rekrutację do pracy zdalnej osób z niepełnosprawnością ruchową), Wheelkathon [www 5] (maraton innowacji dla wszystkich, którzy swoimi pomysłami chcą zmieniać sytuację osób z niepełnosprawnością ruchową).

Osiąganiu celów społecznych ma służyć prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację. Organizacja prowadzi agencję marketingową. Zakres usług świadczonych komercyjnie przez fundację na rzecz klientów z sektora publicznego, biznesowego, społecznego obejmuje:

- tworzenie strategii (wizerunkowych i komunikacyjnych),
- tworzenie stron internetowych oraz usługi towarzyszące (komunikacja, artykuły blogowe, webwriting, optymalizacja i pozycjonowanie stron internetowych),
- projektowanie graficzne (grafika reklamowa, branding, web design, grafika reklamowa),
- copywriting,

- obsługa mediów społecznościowych,
- szkolenia i doradztwo dla firm,
- raporty, szkolenia, wolontariat pracowniczy dotyczące *Corporate Social Responsibility*.

Dwoistość celów fundacji oraz przedsiębiorczość nastawioną na osiąganie celów społecznych następująco wyjaśnia jej założycielka i prezeska: „Różnimy się przede wszystkim powodem, dla którego powstaliśmy. Nie jest nim chęć zarobienia pieniędzy, lecz zmiana rynku pracy dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Oczywiście, jak dla każdego przedsiębiorstwa, tak i dla nas sprzedaż i zyski są ważne. Stanowią one jednak środek do celu, a nie cel sam w sobie. Każdy nowy klient, każde kolejne zlecenie, każdy nowy projekt cieszą nas dlatego, że dają nam szansę tworzenia organizacji, która wzbogaca i pragnie wzbogacać życie ludzi, zarówno pracowników agencji, jak i jej otoczenia" [www 6].

O sukcesie organizacji zadecydowało wiele czynników, spośród których za kluczowe uznano: 1) wdrażanie i rozwijanie modelu pracy zdalnej oraz stosowanie nowoczesnych narzędzi pracy projektowej i komunikacji w zespole dostosowanych do możliwości i potrzeb pracowników z niepełnosprawnościami; 2) stosowanie korporacyjnych standardów pracy dotyczących m.in.: procesu pracy i zarządzania organizacją, komunikacji i promocji; przyczyniają się one do sprawnego zarządzania procesami w organizacji, ułatwiają podejmowanie decyzji, a także zwiększają wiarygodność organizacji na rynku, zapewniają pozytywny wizerunek wśród partnerów oraz gwarantują lojalność klientów oraz rozpoznawanie marki; 3) łączenie potencjału pracowników z niepełnosprawnościami z potencjałem pozostałych pracowników i ekspertów zewnętrznych agencji (praca w modelu mistrz – uczeń). Wykorzystanie tej metody przyczyniło się do wsparcia pracowników z niepełnosprawnościami, podniesienia ich kwalifikacji zawodowych oraz rozwoju osobistego, jak też stanowiło przejaw uznania niepełnosprawności za formę różnorodności podobnej do kategorii demograficznych i innych tożsamości społecznych [Gallois, 2003].

Przykład Fundacji Leżę i Pracuję potwierdza, iż problemy społeczne można rozwiązywać w nowatorski, odważny i zaradny sposób. Tego typu działalność generuje wartość ekonomiczną i społeczną na poziomie jednostek, organizacji oraz gospodarki. Jednocześnie przynosi i utrwala korzyści społeczne polegające na łagodzeniu problemów społecznych, jak też staje się katalizatorem społecznych przekształceń.

8.7. Podsumowanie

Wyzwaniem w przyszłości dla przedsiębiorców publicznych i społecznych będzie gotowość do współpracy oraz pełnienie roli mobilizującej do wspierania trwałych zmian w społeczeństwie. Przedsiębiorcy publiczni i społeczni będą musieli odgrywać szczególnie ważną rolę w krajach rozwijających się, gdzie brakuje zdolności państw do działania, są one słabo rozwinięte lub osłabione przez korupcję. W bardziej dojrzałych państwach opiekuńczych rola wspomnianych przedsiębiorców będzie kluczowa w dalszym uwalnianiu potencjału obywateli, we współprojektowaniu i współświadczeniu usług publicznych. Praktyka z zakresu omawianej w rozdziale przedsiębiorczości niegospodarczej stała się elementem polityki i wpisała w wielu krajach w debatę dotyczącą sposobów rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Ważną rolę w jej upowszechnieniu będzie odgrywać umiejętność współpracy na dużą skalę, która wymaga odpowiedniego przygotowania i wytrwałości pomimo niewystarczających zachęt i ograniczonej infrastruktury [CPI, 2016; Borzaga i in., 2020].

W przypadku obu rodzajów przedsiębiorczości istnieje duży potencjał do badań empirycznych i teoretycznych. Problematyka implementacji działań przedsiębiorczych w sektorze publicznym i społecznym w Polsce jest na tyle interesująca i nierozpoznana, że perspektywa wzbogacenia przeprowadzonej analizy może stanowić kolejne wyzwania badawcze.

Bibliografia

A Legal Road Map for Social Impact Bonds in Developing Countries (2014), Reuters Foundation, Thompson.

Alter K. (2008), *Anatomia przedsiębiorstwa społecznego, różne modele* [w:] J.J. Wygnański (wybór tekstów), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, s. 141-208.

Anheier H.K. (2004), *The Third Sector in Europe: Five Theses* [w:] A. Zimmer, C. Stecker (eds.), *Strategy Mix for Nonprofit Organizations*, Springer US, s. 285-299, https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6858-6_14

Austin J., Wei-Skillern J., Stevenson H. (2006), *Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both*? University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, https://ssrn.com/abstract=1501555

Barth R.P., Messing J.T., Shanks T.R., Williams J.H., eds. (2022), *Grand Challenges for Social Work and Society*, wydanie 2, Oxford University Press, Oxford, https://doi.org/10.1093/oso/9780197608043.001.0001

Bellone C.J., Goerl G.F. (1992), *Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy*, „Public Administration Review", No. 52(2), s. 130-134.

Billis D. (2010), *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave, Basingstoke.

Blanco-Ariza A.B., Messino-Soza A., Vázquez-García Á.W., Melamed-Varela E. (2019), *Social Innovation in the Non-Profit Organization Framework: A Review*, „Social Sciences", Vol. 8(8), s. 236, https://doi.org/10.3390/socsci8080236

Boyett I. (1996), *The Public Sector Entrepreneur − A Definition*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 9(2), s. 36-51, https://doi.org/10.1108/09513559610119546.

Borzaga C. (2008), *Nowe trendy w partycypacji obywatelskiej: rosnąca rola zachowań społecznie odpowiedzialnych w konsumpcji, oszczędzaniu i produkcji* [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 83-102.

Borzaga C., Galera G., Franchini B., Chiomento S., Nogales R., Carini C. (2020), *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe. Comparative Synthesis Report. Executive Summary*, Publications Office of the European Union, European Commission, Luxembourg, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8274&furtherPubs=yes (dostęp: 27.08.2021).

Bradač Hojnik B., Crnogaj K. (2020), *Social Impact, Innovations, and Market Activity of Social Enterprises: Comparison of European Countries*, „Sustainability", No. 12(5), 1915, https://doi.org/10.3390/su12051915

Brouard F., Larivet S. (2010), *Essay of Clarification and Definitions of Related Concepts of Social Enterprise, Social Entrepreneur and Social Entrepreneurship* [w:] A. Fayolle, H. Matlay (eds.), *Handbook of Research on Social Entrepreneurship*, Edward Elgar Publishing, s. 29-56.

Cardella G.M., Hernández-Sánchez B.R., Monteiro A.A., Sánchez-García J.C. (2021), *Social Entrepreneurship Research: Intellectual Structures and Future Perspectives*, „Sustainability", Vol. 13, 7532, https://doi.org/10.3390/su13147532

Chandra Y., Kerlin J.A. (2020), *Social Entrepreneurship in Context: Pathways for New Contributions in the Field*, „Journal of Asian Public Policy", https://doi.org/10.1080/17516234.2020.1845472

Cho A.H. (2010), *Polityka, wartości i przedsiębiorczość społeczna – analiza krytyczna*, [w:] J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa, s. 46-69.

Cichy J. (2018), *Obligacje społeczne – innowacyjny instrument finansowania potrzeb społecznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 356, s. 33-42.

Corner P.D., Ho M. (2010), *How Opportunities Develop in Social Entrepreneurship*, „Entrepreneurship Theory and Practice", No. 34(4), s. 635-659.

Currie G., Humphreys M., Ucbasaran D., McManus S. (2008), *Entrepreneurial Leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility?* „Public Administration", No. 86(4), s. 987-1008, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00736.x

Ćwiklicki M. (2017), *Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation*, „Problemy Zarządzania", nr 15(65), s. 69-85.

Ćwiklicki M., Urbaniak A. (2019), *Studium przypadku w naukach o zarządzaniu*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.

Ćwiklicki M., Wodecka-Hyjek A. (2015), *Factors for the Development of Entrepreneurship in the Public Sector* [w:] M. Makowiec, T. Kusio (eds.), *Management of Entrepreneurship in a Knowledge Based Economy. The Issue of Knowledge and Intellectual Capital Management*, Cracow University of Economics, Cracow, s. 31-43.

Czakon W. (2009), *Mity o badaniach jakościowych w naukach o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji", nr 9, s. 13-17.

De Bernardi P., Bertello A., Forliano C., Orlandi L.B. (2022), *Beyond the "Ivory Tower". Comparing Academic and Non-academic Knowledge on Social Entrepreneurship*, „International Entrepreneurship and Management Journal", No. 18(3), s. 999-1032, https://doi.org/10.1007/s11365-021-00783-1

Defourny J. (2008), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorstwa społecznego* [w:] J.J. Wygnański (wybór tekstów), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, s. 65-90.

Defourny J., Nyssens M. (2010), *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, „Journal of Social Entrepreneurship", No. 1, s. 32-53, https://doi.org/10.1080/19420670903442053

Dess G.G., Lumpkin G.T. (2005), *The Role of Entrepreneurial Orientation in Stimulating Effective Corporate Entrepreneurship*, „Academy of Management Executive", No. 19(1), s. 7-24, https://doi.org/10.5465/ame.2005.15841975.

Diefenbach F.E. (2011), *Entrepreneurship in the Public Sector* [w:] F.E. Diefenbach (ed.), *Entrepreneurship in the Public Sector: When Middle Managers Create Public Value*, Gabler Research, s. 31-64.

Drucker F. (1992), *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.

Dyduch W. (2008), *Pomiar przedsiębiorczości organizacyjnej*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice.

Eikenberry A.M., Kluver J.D. (2004), *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?* „Public Administration Review", No. 64(2), s. 132-140.

Enter the Public Entrepreneur: Implementing Innovation in the Public Sector (2016), Briefing Bulletin, Centre for Public Impact a BCG Foundation, https://www.centreforpublicimpact.org/insights/public-entrepreneurship-briefing-bulletin (dostęp: 19.08. 2021).

Fowler A. (2000), *NGO Futures: Beyond Aid: NGDO Values and the Fourth Position*, „Third World Quarterly", No. 21(4), s. 589-603.

Frączkiewicz-Wronka A. (2007), *Nowa koncepcja zarządzania sprawami publicznymi: współzarządzanie rozwojem lokalnym*, „Problemy Zarządzania", nr 5(3), s. 39-49.

Gallois C. (2003), *Disability Diversity Matters [Epilog]*, „Australian Journal of Communication", No. 30(3), s. 167-171, https://search.informit.org/doi/10.3316/ielapa.200400634

García-Jurado A., Pérez-Barea J.J., Nova R.J. (2021), *A New Approach to Social Entrepreneurship: A Systematic Review and Meta-Analysis*, „Sustainability", No. 13, 2754, https://doi.org/10.3390/su13052754

Głód W. (2016), *Uwarunkowania i pomiar przedsiębiorczości publicznej w jednostkach ochrony zdrowia*, Difin, Warszawa.

Graebner M.E., Martin J.A., Roundy P.T. (2012), *Qualitative Data: Cooking without a Recipe*, „Strategic Organization", No. 10 (3), s. 9-49, https://doi.org/10.1177%2F1476127012452821

Gupta P., Chauhan S., Paul J., Jaiswal M.P. (2020), *Social Entrepreneurship Research: A Review and Future Research Agenda*, „Journal of Business Research", No. 113, s. 209-229, https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.03.032

Helm S.T., Andersson F.O. (2010), *Beyond Taxonomy*, „Nonprofit Management and Leadership", No. 20(3), s. 259-276, https://doi.org/10.1002/nml.253

Hill T., Kothari T., Shea M. (2010), *Patterns of Meaning in the Social Entrepreneurship Literature: A Research Platform*, „Journal of Social Entrepreneurship", No. 1, s. 5-31, https://doi.org/10.1080/19420670903442079

Hockerts K. (2010), *Źródła możliwości powstania i działania przedsiębiorstw komercyjnych o celach społecznych* [w:] J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa, s. 158-170.

Hood Ch. (1991), *A Public Management for All Seasons?* „Public Administration", No. 69(1), s. 3-19.

Hossain S., Saleh M.A., Drennan J. (2017), *A Critical Appraisal of the Social Entrepreneurship Paradigm in an International Setting: A Proposed Conceptual Framework*, „International Entrepreneurship and Management Journal", No. 13(2), s. 347-368, https://doi.org/10.1007/s11365-016-0400-0

Innowacje społeczne w obszarze obligacji społecznych. Serwis Programu Wiedza Edukacja Rozwój (2019), https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/projekty/innowacje-spoleczne-rezultaty/obligacje-spoleczne/ (dostęp: 5.09.2022).

Kearney C., Hisrich R.D., Roche F. (2009), *Public and Private Sector Entrepreneurship: Similarities, Differences or a Combination?* „Journal of Small Business and Enterprise Development", No. 16(1), s. 26-46, http://doi.org/10.1108/14626000910932863

Kearney C., Hisrich R., Roche F. (2007), *Facilitating Public Sector Corporate Entrepreneurship Process: A Conceptual Model*, „Journal of Enterprising Culture", No. 15(3), s. 275-299, http://doi.org/10.1142/S0218495807000150

Kerlin J.A. (2008), *Przedsiębiorstwa społeczne w Stanach Zjednoczonych a w Europie – czego mogą nas nauczyć różnice* [w:] J.J. Wygnański (wybór tekstów), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, FISE, Warszawa, s. 119-140.

Kim Y. (2010), *Stimulating Entrepreneurial Practices in the Public Sector: The Roles of Organizational Characteristics*, „Administration & Society", No. 42(7), s. 780-814, http://dx.doi.org/10.1177/0095399710377432

Klein P.G., Mahoney J.T., McGahan A.M., Pitelis, Ch.N. (2010), *Toward a Theory of Public Entrepreneurship*, „European Management Review", No. 7(1), s. 1-15, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1351494

Klich J., Pacut A., Pilch K., Żabiński M. (2021), *Case 6: Work from Bed − Not Only a Marketing Agency* [w:] A. Botti, R. Parente, R. Vesci (eds.), *How to Do Business in Digital Era? A Casebook*, Salerno-Cracow, Małopolska School of Public Administration, Cracow University of Economics, s. 42-54.

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.

Kramer R.M. (2000), *A Third Sector in the Third Millennium?* „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", No. 11(1), s. 1-23, https://doi.org/10.1023/A:1008914531485

Kraśnicka T. (2002), *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.

Kraśnicka T. (2009), *Przedsiębiorczość sektora publicznego i jej uwarunkowania* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice, s. 54-80.

Krawiec W. (2018), *Obligacje społeczne – stan rozwoju w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska, Lublin – Polonia", nr LII(3), Sectio H, s. 83-91.

Lasprogata G.A., Cotton M.N. (2003), *Contemplating "Enterprise": The Business and Legal Challenges of Social Entrepreneurship*, „American Business Law Journal", No. 41(1), s. 67-114.

Laurett R., Ferreira J.J. (2018), *Strategy in Nonprofit Organisations: A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", No. 29(5), s. 881-897, https://doi.org/10.1007/s11266-017-9933-2

Leś E. (2005), *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor, nr 2, s. 36-44.

Leś E. (2008), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk* [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 37-56.

Leyden D.P., Link A.N. (2015), *Public Sector Entrepreneurship*, New York, Oxford University Press.

Link A.N., Link J.R. (2009), *Government as Entrepreneur*, New York, Oxford University Press.

Luke B., Verreynne M.L., Kearins K. (2010), *Innovative and Entrepreneurial Activity in the Public Sector: The Changing Face of Public Sector Institutions*, „Innovation: Management, Policy & Practice", No. 12(2), s. 138-153, https://doi.org/10.5172/impp.12.2.138

Lumpkin G.T., Dess G.G. (1996), *Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking It to Performance*, „Academy of Management Review", No. 21(1), s. 135-172, https://doi.org/10.2307/258632

Maier F., Meyer M., Steinbereithner M. (2016), *Nonprofit Organizations Becoming Business-Like: A Systematic Review*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", No. 45(1), s. 64-86.

Miller D. (1983), *The Correlates of Entrepreneurship in Three Types of Firms*, „Management Science", No. 29(1), s. 770-791, https://doi.org/10.1287/mnsc.29.7.770

Mitra J., Sokolowicz M., Weisenfeld U., Kurczewska A., Tegtmeier S. (2020), *Citizen Entrepreneurship: A Conceptual Picture of the Inclusion, Integration and Engagement of Citizens in the Entrepreneurial Process*, „Journal of Entrepreneurship and Innovation in Emerging Economies", No. 6(2), s. 242-260, https://doi.org/10.1177/2393957520936884

Mohammed A., Zubairu U.M., Oni E.O. (2021), *Public Entrepreneurship Literature from 2010 to 2019: A Systematic Review*, „International Entrepreneurship Review", No. 7(1), s. 45-59, https://doi.org/10.15678/IER.2021.0701.04

Morris M.H., Jones F.F. (1999), *Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector*, „Entrepreneurship, Theory & Practice", No. 24(1), s. 71-91, https://doi.org/10.1177/104225879902400105

Noya A. (2013), *Policy Brief on Social Entrepreneurship. Entrepreneurial Activities in Europe*, OECD, European Commission, Luxemburg

OECD (2014), *Venture Philanthropy in Development: Dynamics. Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact*, OECD Development Centre.

OECD (2016), *Understanding Social Impact Bonds*, https://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf, s. 16 (dostęp: 23.08.2021).

Osborne D., Gaebler T. (1994), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.

Ostrom E. (1964), *Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management*, University of California, Los Angeles, CA (unpublished Ph.D. dissertation).

Perrini F. (2006), *Social Entrepreneurship Domain: Setting Boundaries* [w:] F. Perrini (ed.), *The New Social Entrepreneurship. What Awaits Social Entrepreneurial Ventures?* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, s. 1-25.

Phan Tan L. (2022), *Bibliometrics of Social Entrepreneurship Research: Cocitation and Bibliographic Coupling Analyses*, „Cogent Business & Management", No. 9(1), 2124594, https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2124594

Portal Funduszy Europejskich (2017), https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/konkurs-na-akcelerator-obligacji-spolecznych-rozstrzygniety/ (dostęp: 29.08.2021).

Portales L. (2019), *Social Innovation and Social Entrepreneurship. Fundamentals, Concepts, and Tools*, Palgrave Macmillan, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-13456-3

Roberts N.C. (1992), *Public Entrepreneurship and Innovation*, „Policy Studies Review", No. 11(1), s. 55-74, http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-1338.1992.tb00332.x

Salamon L.M., Anheier H.K. (1992), *In Search of the Non-profit Sector. I: The Question of Definitions*, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", No. 3(2), s. 125-151, https://doi.org/10.1007/BF01397770

Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work (2018), Handbook of National Accounting, No. 91(1), New York, https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf (dostęp: 8.10.2022).

Shane S. (2003), *A General Theory of Entrepreneurship: The Individual-opportunity Nexus*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Shockley G.E., Frank P.M., Stough R.R., eds. (2008), *Non-market Entrepreneurship: Interdisciplinary Approaches*, Edward Elgar, Cheltenham.

Shockley G.E., Stough R.R., Kingsely Haynes E., Frank P.M. (2006), *Toward a Theory of Public Sector Entrepreneurship*, „International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management", No. 6(3), s. 205-223, http://dx.doi.org/10.1504/IJEIM.2006.009875

Short J.C., Moss T.W., Lumpkin G.T. (2009), *Research in Social Entrepreneurship: Past Contributions and Future Opportunities: Research in Social Entrepreneurship*, „Strategic Entrepreneurship Journal", No. 3(2), s. 161-194, https://doi.org/10.1002/sej.69

Singh A. (2016), *The Process of Social Value Creation. A Multiple-case Study on Social Entrepreneurship in India*, Springer India.

Social Impact Bond Payment by Results Pilot at HMP Peterborough, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633271/peterborough-social-impact-bond-background-information.pdf (dostęp: 29.08.2021).

Statut Fundacji Leżę i Pracuję (2017), https://lezeipracuje.pl/wp-content/uploads/2019/04/lezeipracuje_statut.pdf (dostęp: 30.11.2022).

Stephan U., Drencheva A. (2017), *The Person in Social Entrepreneurship: A Systematic Review of Research on the Social Entrepreneurial Personality* [w:] G. Ahmetoglu, T. Chamorro-Premuzic, B. Klinger, T. Karcisky (eds.), *The Wiley Handbook of Entrepreneurship*, Wiley-Blackwell, Chichester, s. 205-229.

Sudoł S. (2008), *Przedsiębiorczość – jej pojmowanie, typy i czynniki kształtujące*, „Problemy Zarządzania", nr 2(20), s. 9-26.

Sułkowski Ł., Marjański A. (2014), *Metodyka badań jakościowych w małych podmiotach rodzinnych*, „Problemy Zarządzania", nr 3(47), s. 222-235.

Urbano D., Ferri E., Peris-Ortiz M., Aparicio S. (2017), *Social Entrepreneurship and Institutional Factors: A Literature Review* [w:] M. Peris-Ortiz, F. Teulon, D. Bonet--Fernandez (eds.), *Social Entrepreneurship in Non-Profit and Profit Sectors. Theoretical and Empirical Perspectives*, International Studies in Entrepreneurship, 36, Springer, s. 9-30.

Wagner R.E. (1966), *Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article*, „Public Choice", No. 1, s. 161-170.

Weisbrod B.A. (2001), *Commercialism and the Road Ahead* [w:] J.S. Ott (ed.), *Understanding Nonprofit Organizations. Governance, Leadership and Management*, Westview Press, s. 231-238.

Wiklund J., Shepherd D. (2005), *Entrepreneurial Orientation and Small Business Performance: A Configurational Approach*, „Journal of Business Venturing", No. 20(1), s. 71-91, http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusvent.2004.01.001

Wodecka-Hyjek A. (2012), *Wybrane aspekty rozwoju przedsiębiorczości sektora publicznego* [w:] B. Mikuła (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu: księga pamiątkowa dla uczczenia Jubileuszu 40-lecia pracy naukowo-dydaktycznej Prof. zw. dra hab. Arkadiusza Potockiego*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków, s. 423-433.

Wodecka-Hyjek A. (2017), *Konceptualizacja przedsiębiorczości w sektorze publicznym – przegląd wybranych podejść*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa", nr 7(810), s. 59-68.

Wodecka-Hyjek A. (2020), *Rozwój i metody badania przedsiębiorczości publicznej* [w:] M. Ćwiklicki, A. Frączkiewicz-Wronka, A. Pacut, K. Sienkiewicz-Małyjurek (red.), *Współczesne problemy zarządzania publicznego i przedsiębiorczości społecznej*, Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków, s. 166-186.

Wspólne inwestycje społeczne. Podręcznik (2018), Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia" oraz Związek Miast Polskich, Warszawa, https://stocznia.org.pl/app/uploads/2018/04/TRUSTBON_podrecznik_www.pdf (dostęp: 29.08.2021).

Wygnański J.J. (2008), *Ekonomizacja organizacji pozarządowych*, „Zarządzanie Publiczne", nr 1(3), s. 23-67.

Young D.R. (1983), *If Not for Profit, for What?* Lexington Books, Lexington, MA.

Young D.R. (2001), *Nonprofit Entrepreneurship* [w:] J.S. Ott (ed.), *Understanding Nonprofit Organizations. Governance, Leadership and Management*, Westview Press, s. 218-222.

[www 1] Portal Funduszy Europejskich, https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/konkurs-na-akcelerator-obligacji-spolecznych-rozstrzygniety/ (dostęp: 29.08.2021).

[www 2] https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/ (dostęp: 29.08.2021).

[www 3] www.lezeipracuje.org.pl (dostęp: 30.11.2022).

[www 4] www.zdalniacy.com (dostęp: 30.11.2022).

[www 5] www.wheelkathon.pl (dostęp: 30.11.2022).

[www 6] https://po2lskabezbarier.org/blog/2020/11/05/przemysly-leze-i-pracuje/ (dostęp: 26.07.2021).

Gabriela Roszyk-Kowalska
Paweł Chudziński

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Rozdział 9

Ryzyko i zarządzanie ryzykiem w organizacjach publicznych

9.1. Wstęp

Zarządzanie ryzykiem jest przedmiotem zainteresowania zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. W Polsce zarządzanie ryzykiem stało się obligatoryjne we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych wraz z nowelizacją Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku. W Nowym Zarządzaniu Publicznym (*New Public Management*) w myśl zasady profesjonalnego zarządzania należy realizować potrzebę bezpośredniego profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym, dającą swobodę działania, a jednocześnie nakładającą odpowiedzialność na menedżerów publicznych przy zachowaniu jasno określonych standardów i wskaźników osiągnięć poprzez zdefiniowanie celów, zadań i mierników sukcesu.

Poniżej pojęto próbę przedstawienia istoty ryzyka w organizacjach publicznych w ujęciu teoretycznym, charakterystyki procesu zarządzania ryzykiem oraz roli menedżera w sektorze publicznym. Menedżerowie każdej organizacji posługują się zbiorem przekonań, które odnoszą się do podejmowania ryzyka na podstawie doświadczenia, stanu obecnego i gotowości zmierzenia się z nim w przyszłości. Zbiór ten można nazwać postawami wobec ryzyka [Domański, 2014, s. 27], które jest pojęciem wieloznacznym i w zależności od przyjętego kryterium jest odmiennie interpretowane.

Teoretyczne rozważania wzbogacono o wymiar praktyczny w oparciu o spółkę Aquanet S.A. z uwzględnieniem przejścia od kontroli nakładów i przestrzegania procedur biurokratycznych w kierunku zasady kontroli rezultatów mierzonych ilościowymi wskaźnikami wyników, zmiany jednolitego systemu zarządzania w kierunku dezagregacji i decentralizacji jednostek sektora publicznego, przebudowy organizacji sektora publicznego w formie tworzenia względnie autonomicznych jednostek wyodrębnianych według kryterium świadczonych usług. Uwzględniono także wprowadzanie większej konkurencji do sektora publicznego, aby obniżać koszty i uzyskiwać wyższe standardy poprzez stosowa-

nie np. kontraktowych form pozyskiwania usług; zastosowanie instrumentów zarządzania z sektora prywatnego, takich jak: krótkoterminowe umowy z pracownikami, tworzenie planów rozwoju organizacji, wyznaczanie oczekiwanego poziomu osiągnięć czy misji rozwoju; podkreślanie znaczenia ograniczania kosztów, efektywności oraz dążenia do uzyskiwania maksymalnych efektów przy ograniczonym wykorzystaniu zasobów.

9.2. Istota ryzyka w organizacjach publicznych – ujęcie teoretyczne

Analiza literatury przedmiotu uprawnia do sformułowania wniosku, że ryzyko jest pojęciem złożonym, którego próbę zdefiniowania podjęło wielu autorów, co spowodowało, że powstało wiele znaczeń tego pojęcia (tabela 9.1). Historycznie rzecz ujmując, ryzyko zawsze było związane z działaniem jednostek i społeczności[13]. Za pierwszą opublikowaną definicję ujmującą ryzyko w formie, w jakiej jest ono współcześnie pojmowane, uznaje się tę zaproponowaną w 1901 roku przez Allana Herberta Willetta [Sasak, 2020, s. 15].

Tabela 9.1. Przegląd definicji pojęcia „ryzyko"

Autor/rok	Definicja
1	*2*
Knight [1921, s. 11]	Ryzyko to niemierzalna niepewność
Willet [1951]	Ryzyko to zobiektywizowana niepewność wystąpienia niepożądanego zdarzenia
Tepman [2002]	Ryzyko to możliwość zaistnienia niekorzystnej sytuacji podczas realizacji zadań i budżetu przedsiębiorstwa. Ryzyko to potencjalna możliwość utraty zasobów lub nieuzyskania dochodów zakładanych w określonym czasie dla działalności na etapie tworzenia planów
McNeil, Frey i Embrechts [2005, s. 1]	Ryzyko to każde zdarzenie lub działanie, które może niekorzystnie wpływać na zdolność podmiotu do osiągania własnych celów i realizacji przyjętej strategii
Jajuga [2007, s. 13]	Ryzyko jest to możliwość, że coś się nie uda, przedsięwzięcie, którego wynik nie jest znany
Jorion [2007, s. 3]	Ryzyko może być definiowane jako zmienność nieoczekiwanych wyników, które mogą przedstawiać wartość aktywów, majątku czy zysków
Fiszeder [2009, s. 223]	Pojęcie ryzyka jest stosowane w sytuacjach, gdy rezultat zdarzenia nie jest znany, ale możliwe jest zidentyfikowanie przyszłych sytuacji, oraz gdy znane lub możliwe do oszacowania jest prawdopodobieństwo zrealizowania się poszczególnych możliwości w przyszłości

[13] Już około 3200 lat p.n.e. w dolinie Tygrysu i Eufratu funkcjonowała grupa ludzi określanych mianem Asipu, której zadaniem było doradzanie ludziom podejmującym ryzykowne decyzje [Olejnik, 2002].

cd. tabeli 9.1

1	*2*
Ricciardi [2010, s. 131]	Ryzyko to prawdopodobieństwo odnotowania niepożądanego wyniku lub sytuacji, w której wynik jest efektem niekontrolowanego przypadku. Jest to wybór pomiędzy różnymi okazjami
Kuziak [2011, s. 15]	Termin „ryzyko" w języku francuskim oznacza niebezpieczeństwo, w którym jest element szansy. Z kolei w języku włoskim oznacza przede wszystkim przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznany albo niepewny, czy też inaczej stan, w którym rezultat osiągnięty w przyszłości jest nieznany, ale można zidentyfikować jego przyszłe efekty, przy założeniu, że szanse wystąpienia możliwych efektów są znane
Sweeting [2011, s. 1]	Ryzyko to niepewność co do zakresu przyszłych wyników. To mierzalne prawdopodobieństwo związane z konkretnym wynikiem. To możliwość zysków lub strat związanych z różnymi przyszłymi zdarzeniami lub możliwość wystąpienia niepożądanych skutków
Hopkin [2013]	Szansa lub możliwość wystąpienia niebezpieczeństwa, straty, obrażeń lub innych negatywnych konsekwencji. Tak więc ryzykiem jest zarówno taki układ czynników, który powoduje negatywne konsekwencje, jak i ten, który przyniesie niespodziewane pozytywne skutki
Domański [2014, s. 88]	Ryzyko to stopień niepewności, czy osiągnięte zostaną zadowalające lub niezadowalające wyniki podjętych decyzji
Popov i Popov [2022, s. 18]	Ryzyko to zdolność do spowodowania szkody lub straty i jest mierzone w kategoriach prawdopodobieństwa wystąpienia i dotkliwości wpływu

Źródło: Opracowano na podstawie literatury przedmiotu.

Niezależnie od wyszczególnionych powyżej różnic większość autorów zmaga się z koniecznością określenia terminu ryzyka, które dotyczy także organizacji publicznych. Współcześnie nie występują obszary, w których nie ma ryzyka. Organizacje publiczne, które wydawały się najbardziej stabilną i bezpieczną strefą w gospodarkach światowych, także są narażone na ryzyko, które charakteryzuje się dualizmem znaczeniowym. Może być ono postrzegane zarówno jako szansa, jak i zagrożenie [Owsian i Osińska, 2016, s. 12], co daje podstawę do stwierdzenia, że można mówić o negatywnej oraz neutralnej koncepcji ryzyka.

Negatywna koncepcja ryzyka traktuje je jako zagrożenie. Mówi się o ryzyku wtedy, gdy istnieje możliwość poniesienia pewnej straty, szkody czy po prostu nieosiągnięcia określonego celu działania. Z kolei w neutralnej koncepcji ryzyka traktuje się je z jednej strony jako zagrożenie, a z drugiej – jako szansę [Jajuga, red., 2019, s. 17]. Mówi się o nim wówczas, gdy nie jest znany wynik pewnego działania, co oznacza, że osiągnięty wynik może być lepszy lub gorszy od zaplanowanego.

Konkludując, ryzyko w zależności od przyjętego kryterium jest utożsamiane z zagrożeniem, szansą, prawdopodobieństwem, niepewnością czy nawet stratą. Różnie jest też oceniany aspekt trwałości ryzyka [Niedziółka, 2015, s. 49]. Bywa traktowane jako pewien stan, zdarzenie czy proces, co wiąże się z upływem czasu [Adamska, 2014, s. 49]. Specyfika ryzyka w organizacjach publicz-

nych wiąże się ze wzrostem świadomości społecznej i ekonomicznej obywateli oraz coraz większymi oczekiwaniami wobec władz ze strony podmiotów gospodarczych. Zatem zarządzanie w sektorze publicznym wiąże się z presją społeczeństwa, co może oznaczać podejmowanie działań zgodnych z oczekiwaniami społecznymi, a nie np. uzasadnionymi ekonomicznie. Naraża to organizacje publiczne na ryzyko finansowe, ale może zapewniać poparcie społeczeństwa i władzę na kolejną kadencję.

9.3. Proces zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych

Zarządzanie ryzykiem, podobnie jak pojęcie ryzyka, jest definiowane wielorako. Mnogość podejść wynika z różnych perspektyw ujmowania tego procesu. Przyjmując, że proces – logiczny układ działań pozostających w związku przyczynowo-skutkowym – zarządzania ryzykiem to takie używanie zasobów organizacji oraz podejmowanie takich działań, które przyczyniają się do zmniejszenia potencjalnej straty i zwiększenia potencjalnych zysków [Domański, 2014, s. 89], można wskazać, że obejmuje on:

- wyznaczenie celów i zrozumienie kontekstu danej dziedziny;
- identyfikację ryzyka;
- analizę ryzyka z uwzględnieniem prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz konsekwencji określonych zdarzeń;
- szacowanie ryzyka i jego hierarchizację (wysokie, niskie);
- ocenę ryzyka, czyli czy jest ono akceptowane/nieakceptowane;
- metody postępowania z ryzykiem.

W ramach tych metod należy uwzględnić akceptację ryzyka wynikającą z faktu, że koszty przeciwdziałania przewyższają potencjalne straty wystąpienia danego zjawiska, rozważenie możliwości wycofania się z danych działań, przeciwdziałanie ryzyku (opracowywanie planów działania) i przenoszenie tego ryzyka (np. zawieranie polis ubezpieczeniowych) [Tworek, 2017, s. 216].

W literaturze przedmiotu można zauważyć dużą rozbieżność co do liczebności faz (etapów) procesu zarządzania ryzykiem. Jajuga [red., 2019] wśród etapów zarządzania ryzykiem wymienia:

- identyfikację ryzyka (określenie rodzajów ryzyka, na które jest narażony dany podmiot);
- pomiar ryzyka (wyrażenie poziomu ryzyka w postaci liczbowej, a kiedy jest to niemożliwe − w postaci pewnych kategorii, np. niskie, średnie, wysokie);
- sterowanie ryzykiem (działania dostosowujące poziom ryzyka do poziomu akceptowalnego);
- monitorowanie i kontrolę ryzyka [Jajuga, red., 2019, s. 20-21].

Według Kaczmarka (2006) proces zarządzania ryzykiem powinien się składać z sześciu faz:

- identyfikacji;
- analizy;
- sformułowania wariantów;
- oceny ryzyka;
- decyzji i działań w obszarze ryzyka;
- kontroli, monitoringu i oceny podjętych działań [Kaczmarek, 2006, s. 98].

Z kolei Jedyniak i Szydło [1997, s. 25] przedstawiają proces zarządzania ryzykiem w czterech fazach:

- rozpoznanie ryzyka;
- ocena ryzyka;
- manipulacja ryzykiem;
- obserwacja i kontrola ryzyka.

Zaś Lam wskazuje na siedem elementów warunkujących skuteczność procesu zarządzania ryzykiem. Zalicza do nich:

- ład korporacyjny;
- zarządzanie liniami biznesowymi;
- zarządzanie portfelem;
- transfer ryzyka;
- analizę ryzyka;
- zasoby technologiczne i zasoby danych;
- komunikację z interesariuszami podmiotu [Lam, 2003].

Zatem zarządzanie ryzykiem podmiotu (także w organizacji publicznej) jest to podejmowanie decyzji i realizacja działań prowadzących do osiągnięcia przez ten podmiot akceptowalnego poziomu ryzyka [Jajuga, red., 2019, s. 20].

Problematyka zarządzania ryzykiem stanowi jeden z najistotniejszych obszarów zarządzania w organizacjach publicznych. Wprowadzone standardy kontroli zarządczej sprawiają, że zadania publiczne muszą być realizowane nie tylko zgodnie z prawem, rzetelnie i terminowo, ale także skutecznie, efektywnie i oszczędnie. Funkcjonowanie organizacji publicznych w turbulentnym otoczeniu oraz coraz mniej przewidywalna przyszłość sprawiają, że pojawia się ryzyko nieosiągnięcia wyznaczonych celów. Rozwiązaniem tego problemu jest realizacja procesu zarządzania ryzykiem w tych organizacjach z zastosowaniem metod i narzędzi znanych w praktyce gospodarczej. Zgodnie z Komunikatem nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, ryzyko jest definiowane jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które negatywnie wpłynie na osiągnięcie celów i zadań. Nie jest możliwe ani celowe zredukowanie niepewności do zera. Zarządzanie ryzykiem to procedury i polity-

ki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań. Z uwagi na to, iż na zarządzanie ryzykiem składa się wiele wzajemnie przenikających się i zależnych od siebie elementów, można nazwać je systemem [Załącznik do komunikatu…, 2012]. Wdrożenie odpowiednio utrzymywanego systemu zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych:

- zachęca do aktywnego zarządzania;
- może zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia celów;
- zwiększa świadomość o potrzebie identyfikacji i postępowania z ryzykiem;
- wspiera i doskonali identyfikację zagrożeń;
- ustanawia solidne postawy do podejmowania właściwych decyzji i planowania;
- wspiera zapewnienie zgodności z prawem i doskonali sprawozdawczość finansową;
- doskonali ład organizacyjny i wzmacnia zainteresowanie interesariuszy;
- doskonali mechanizmy kontroli, co pozwala na skuteczną alokację i wykorzystanie zasobów;
- poprawia skuteczność i efektywność działania;
- minimalizuje straty finansowe;
- doskonali proces uczenia się [Tworek, 2017, s. 199].

Podstawowym warunkiem skuteczności każdego systemu zarządzania ryzykiem jest jego dopasowanie do organizacji. Analiza stosowanych w praktyce standardów zarządzania ryzykiem wskazuje, że pomimo występowania pomiędzy nimi licznych różnic (np. metodyka PMBOK, PROMPT II, PRINCE 2 [Pritchard, 2002]), wszystkie zawierają cztery podstawowe komponenty: identyfikacja ryzyka, ocena ryzyka, podejmowanie działań wobec ryzyka oraz kontrola. Niezależnie od przyjętego formalnie podziału procesu zarządzania ryzykiem, jego etapy (fazy) stanowią logiczny ciąg działań prowadzący do zminimalizowania ryzyka [Redziak, 2015, s. 153].

Traktowanie zarządzania ryzykiem jako spójnego procesu, który powinien skutkować odpowiednimi decyzjami administracyjnymi, napotyka trudności, które wiążą się chociażby z następującymi czynnikami:

- proces zarządzania ryzykiem jest złożony;
- istnieje niebezpieczeństwo wpływu działań politycznych na proces zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych;
- występuje niebezpieczeństwo braku prawidłowej oceny ryzyka w początkowej fazie [Bounds, 2010, s. 17] wdrażania procesu zarządzania ryzykiem;
- pracownicy podejmują subiektywne oceny w konstruowaniu ryzyka;
- występuje powszechny problem braku komunikacji i akceptacji procedur zarządzania ryzykiem [Jastrzębska, Janowicz-Lamott i Łyskawa, 2014, s. 280-281], gdyż realizacja oczekiwań społeczności może być niemożliwa lub nieopłacalna.

Zaprojektowanie sprawnego systemu zarządzania ryzykiem i utrzymania jego efektywności wymaga włączenia interesariuszy organizacji publicznych w proces tworzenia i utrzymania systemu. W procesie tym istotną rolę odgrywa kadra kierownicza, której celem powinno być włączanie społeczeństwa (np. konsultacje) w identyfikację zagrożeń, ich ocenę i współuczestnictwo w działaniach ograniczających (niwelujących) potencjalne negatywne skutki.

9.4. Rola menedżera w sektorze publicznym

Ryzyko i zarządzanie nim w sektorze publicznym jest w istotny sposób związane z osobą kierownika/menedżera, który ma do czynienia z kadencyjnością. Zwykle oznacza ona pewną cykliczność działań w obszarze zarządzania powiązaną z procesem wyborczym [Chudziński, 2018]. Zazwyczaj nasilenie działań zaczyna się około roku przed planowanymi wyborami, co podnosi poziom ryzyka, a po ich zakończeniu wysiłki są skoncentrowane na zagospodarowaniu się i reorganizacji często związanych z wymianą części kadry [Niedziółka, 2015, s. 53]. Potem jest czas względnej stabilizacji w pracy kierownika, który oznacza realizowanie procesu podejmowania decyzji w oparciu o własne kompetencje i podwładnych.

W każdej organizacji istotną rolę odgrywa menedżer, który w ramach kompetencji deleguje zadania, dążąc do generowania jak najlepszych korzyści dla organizacji, do której należy. W sektorze publicznym kadra kierownicza to najczęściej przedstawiciele społeczeństwa, którzy są poddawani naciskom różnych ugrupowań i środowisk. Poszukiwanie konsensusu naraża menedżerów na zwiększony poziom ryzyka przy podejmowaniu decyzji, które mają uwzględniać cele różnych interesariuszy. Żeby sprostać rozmaitym naciskom ze strony zarówno rynku, jak i własnej organizacji, kadra kierownicza musi się liczyć z koniecznością nakłaniania ludzi do robienia rzeczy nie do końca zgodnych z ich interesami [Peeling, 2010, s. 19]. Należy również pamiętać, że menedżerowie posiadają określony zbiór własnych celów, takich jak: zawodowe, ekonomiczne czy osobiste [Lachiewicz, 2007, s. 264].

Współcześnie w zarządzaniu organizacją kluczowym zadaniem staje się odpowiednia organizacja kadr w celu efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Służy temu odpowiednie dopasowanie systemu, który powinien wspomagać procesy rekrutacji, oceny i utrzymania pracownika na stanowisku, na którym sprawnie pełni swoją rolę. W szczególności znaczące wydaje się „posiadanie" przez organizacje takich pracowników, którzy legitymują się kluczowymi kompetencjami. Ważne jest zatem, by szczególną uwagę zwrócić zwłaszcza na kadrę kierowniczą i jej kompetencje. Aby osiągnąć zadowalające wyniki,

warto także legitymować się wiedzą w zakresie metod i narzędzi [Krukowski i Siemiński, red., 2015, s. 45], które w drodze badań naukowych mogą być przyczynkiem do wdrożenia ich do systemów doskonalenia kompetencji kierowniczych.

Wymagania współczesnego rynku pracy stawiają przed instytucjami edukacyjnymi żądania dostarczania pracowników o coraz wyższych, heterogenicznych kompetencjach. Zdolność i gotowość kierownika do realizacji coraz bardziej złożonych, często nie do końca sformułowanych zadań, jest implikowana m.in. poziomem kompetencji uwarunkowanych różnymi deskryptorami. Proces budowania kompetencji może być rozpatrywany w kontekście doświadczeń historycznych i ewaluacyjnych. Miejscem, w którym są budowane komponenty kompetencji najwyższej jakości, jest uniwersytet/uczelnia wyższa. W warunkach narastającego urynkowienia nauki ważne jest określenie tego, jakiego absolwenta, z jaką wiedzą, umiejętnościami i kwalifikacjami personalnymi (wymagania ram kwalifikacyjnych) oczekuje rynek pracy.

Współcześnie kadra kierownicza prowadzi działania w środowisku zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym cechującym się wysokim poziomem rozwoju technologicznego. Aktualnie dostrzega się wysoki stopień zatrudniania personelu naukowo-technicznego i pracowników wiedzy. Aktywność ludzka ma formę pracy zespołowej o cechach dużej zmienności i ruchliwości oraz uczestnictwa tymczasowego. Wśród pracowników, a zwłaszcza menedżerów, wymagany jest wysoki poziom kreatywności oraz umiejętność twórczego myślenia, autonomia i samodzielność w rozwiązywaniu problemów, a także zdolność do podejmowania decyzji w warunkach turbulentnych i przy braku wszystkich informacji koniecznych do podjęcia decyzji. To ostatnie wiąże się w oczywisty sposób z koniecznością akceptacji wyższego poziomu ryzyka przez kadrę kierowniczą w stosunku do reszty pracowników. Analizując ekspansywność kapitału ludzkiego, dostrzega się permanentne szkolenia, podnoszenie kwalifikacji i rozwój pracowników. Wyróżnikiem współczesnego stanowiska pracy staje się proces zespołowego uczenia się.

W tak zdefiniowanej rzeczywistości praktyki gospodarczej dostrzega się lukę teoretyczną dotyczącą braku jednoznacznej definicji kompetencji kierowniczych w przedsiębiorstwach.

W teorii organizacji i zarządzania kompetencje miały zawsze szczególne miejsce. Odgrywały istotną rolę w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o źródła konkurencyjności uczestników organizacji. Spoglądając na zagadnienie kompetencji z perspektywy czasu, należy podkreślić, że były one często utożsamiane z pojęciem umiejętności. Jednakże umiejętności opisywane z różnych perspektyw nie stanowiły spójnej jedności. Potrzeba starannego zdefiniowania oczekiwań wobec członków organizacji spowodowała, że w teorii organizacji i zarządzania coraz częściej w miejsce terminu umiejętności pojawiało się pojęcie

kompetencji. Analizując literaturę przedmiotu, należy podkreślić, że nie ma jednoznaczności w określaniu wzajemnych relacji, jakie zachodzą między umiejętnościami a kompetencjami [Czapla, 2011, s. 13].

W literaturze przedmiotu spotyka się rozróżnienie na kompetencje organizacyjne i indywidualne [Dubois i Rothweel, 2008, s. 35]. Orientacja taka nie wydaje się jednak zasadna, gdyż w przedsiębiorstwie nie występują dwa odrębne zbiory kompetencji. Bardziej zasadny jest punkt widzenia zakładający, że mamy w organizacji jeden zbiór kompetencji, który można traktować z dwóch perspektyw: organizacji – czyli kompetencji oczekiwanych, i pracownika – czyli kompetencji rzeczywistych. Obie grupy kompetencji powinny być jednak skonsolidowane i skorelowane. Podejście tradycyjne zakłada, że kompetencje pracowników należy dostosować do zmieniających się wymagań stanowiska pracy [Czapla, 2011, s. 31]. Korelacja może przebiegać również w drugą stronę – gdy określone kompetencje pracowników skutkują przeprofilowaniem treści pracy na stanowisku lub prowadzą do rezygnacji z jednych prac i podejmowania innych [Oleksyn, 2006, s. 199-200]. Taka interpretacja terminu „kompetencje" powoduje, że kompetencje organizacyjne są jednocześnie kompetencjami indywidualnymi pod względem struktury i treści.

Tak rozumiane kompetencje można podzielić na dwa podzbiory: kompetencji ogólnych oraz kompetencji technicznych. Kompetencje techniczne są charakterystyczne dla określonych ról, natomiast kompetencje nieposiadające charakteru technicznego z natury swojej mają wymiar bardziej ogólny [Dubois i Rothweel, 2008, s. 35]. W grupie kompetencji ogólnych można wyróżnić podgrupę kompetencji kierowniczych [Czapla, 2011, s. 31]. Kompetencje związane z konkretnym typem zadań są też nazywane specyficznymi albo rodzajowymi i bywają przydatne w radzeniu sobie z wymogami określonego stanowiska pracy [Roszyk-Kowalska, 2018, s. 68].

Mnogość podejść do definiowania kompetencji powoduje, iż poszczególni badacze rozpatrują różne składniki (komponenty) wpływające na jakość kompetencji [Witkowski i Listwan, red., 2008, s. 30-31]. Wychodząc od najogólniejszej definicji, kompetencje są rozumiane jako ogół wiedzy i umiejętności. Natomiast szersze ich rozumienie wiąże się nie tylko z kwalifikacjami, wykształceniem i doświadczeniem zawodowym, ale też z praktycznym aspektem ich wykorzystania [Bartkowiak, 2002, s. 110]. Kompetencje dotyczą zharmonizowanego wykorzystania zdolności, cech osobowości, a także nabytej wiedzy i umiejętności w celu doprowadzenia do pomyślnego wykonania założonej misji w ramach przedsiębiorstwa [Bartkowiak, 2011, s. 131]. Zdolności z kolei to umiejętności pojedynczych członków organizacji, grup lub organizacyjne procedury i rutyny, a także ich interakcje, poprzez które następuje koordynacja wszystkich zasobów przedsiębiorstwa [Urbanek, 2011, s. 37].

Analiza pojęcia kompetencji, podejmowana w celu zrozumienia ich istoty, powinna również dotyczyć najważniejszych cech, które odróżniają je od innych pojęć. Są nimi: złożoność, operacyjność i celowość, sytuacyjność, zmienność i mierzalność [Orlińska-Gondor, 2006, s. 171-174].

Praktyka oceniania kadr z zastosowaniem narzędzi wykorzystujących kompetencje pokazuje, że ocena jest dokonywana jedynie w odniesieniu do dwóch zmiennych: umiejętności oraz postawy. Umiejętności są to praktyczne zdolności człowieka do wykonania określonych działań, natomiast postawa jest interpretowana jako gotowość jednostki ludzkiej do podjęcia działania. Takie praktyczne podejście do analizy kompetencji jest często dużym uproszczeniem. Postuluje się, by na zagadnienie kompetencji przy wykorzystywaniu narzędzi ich pomiaru patrzeć bardziej szczegółowo, chociażby poprzez analizę tego zagadnienia na trzech poziomach. Poziomami tymi są: płaszczyzna organizacji, stanowiska pracy oraz rola, którą ma do „odegrania" jednostka w organizacji [Roszyk-Kowalska, 2014, s. 555]. Od każdego menedżera oczekuje się wzorcowego wypełniania roli wynikającej z jego funkcji w organizacji, a funkcje te określa przyjęta przez społeczeństwo filozofia życia i doktryna gospodarowania. Często zdarza się, że kierownik nie ma wyboru co do roli i sposobu jej odegrania, gdyż rola została mu z góry narzucona [Wójcik-Kośla, 2013, s. 153].

Według C.J. Constable [1988], „(…) kompetencje są zdolnościami do wykorzystywania wiedzy i umiejętności służących efektywnemu pełnieniu roli kierownika. Stąd wszystkie umiejętności kierownicze mogą być kompetencjami, gdy są efektywnie wykorzystywane". Kompetencje są pojęciem szerszym niż umiejętności, a samo nabycie umiejętności nie jest przesłanką wystarczającą do tego, aby menedżer był kompetentny. Kompetentny kierownik to pracownik, który dzięki adekwatnej postawie i cechom osobistym będzie chciał i potrafił pozytywnie eksploatować umiejętności. Istotną rolę odgrywają tu postawy i motywacja (np. jednostka posiada pożądane umiejętności, jednak nie widzi motywacji, aby się nimi wykazać). Kompetentny kierownik to także osoba, która bardzo dobrze wykonuje swoją pracę, posiada odpowiednią wiedzę, umiejętności i potrafi je właściwie wykorzystywać. Poziom kompetencji jest zależny od posiadanej wiedzy, na którą składają się zdolności osobiste, kwalifikacje i doświadczenie, umiejętność ich wykorzystywania, ad extremum postawa i motywacja.

Wiele definicji kompetencji podkreśla ich aspekt sprawnościowy. Według A. Gick i M. Tarczyńskiej „kompetencje są definiowane jako wiedza, umiejętności, zachowania, przymioty i postawy wyróżniające tych, którzy osiągają najwyższą efektywność" [Gick i Tarczyńska, 1999, s. 45]. Kompetentny kierownik jest więc osobą, która bardzo dobrze wykonuje swoją pracę, a posiadane umiejętności i prezentowane postawy wpływają na osiągane przez niego rezultaty.

Pojęcie kompetencji kierowniczych może być wieloznacznie eksplikowane. Ogólnie termin ten jest rozumiany jako zakres przysługujących uprawnień decyzyjnych. W takim ujęciu mówi się, że osoba pełniąca funkcję publiczną bądź reprezentująca daną organizację podejmuje swoje decyzje w ramach przysługujących uprawnień zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Wtedy kompetencje są utożsamiane z uprawnieniami związanymi z zajmowaniem określonego stanowiska, pełnieniem danej roli. Warto zauważyć, że w tym kontekście kompetencje stają się synonimem władzy, którą uzyskuje się dzięki decyzjom innych osób podejmowanym na podstawie odpowiednich ustaw i przepisów prawnych, a niekoniecznie są one następstwem posiadanej kompleksowej wiedzy, zdolności i umiejętności.

Natomiast na płaszczyźnie nauk o zarządzaniu pojęcie kompetencji dotyczy przede wszystkim posiadania aktualnej, interdyscyplinarnej wiedzy z danej dziedziny i niezbędnych umiejętności, które umożliwiają prawidłowe wykonywanie powierzonych zadań i obowiązków oraz zapewniają skuteczną realizację celów danej organizacji. Inaczej niż w przypadku wcześniejszej interpretacji, wyraźnie daje się zauważyć, że to właśnie wysoki poziom kompetencji ma wpływ na podejmowanie trafnych i właściwych decyzji. Można więc stwierdzić, że pojęcie kompetencji jest odzwierciedleniem profesjonalizmu zawodowego. Na tak rozumiane kompetencje składa się wiele czynników, m.in.: wiedza, kwalifikacje merytoryczne, nabyte umiejętności, posiadane doświadczenie, jak również przyjmowane postawy, wzorce zachowań i poziom motywacji.

Można więc skonstatować, że kompetencje opisują ciąg reakcji oraz zachowań ludzi w określonych sytuacjach zawodowych. Są one postrzegane jako narzędzie, które uruchamia procesy intelektualne, zdolność myślenia oraz wykorzystywania posiadanej wiedzy i doświadczenia, powodując reakcję współmierną do zaistniałej sytuacji.

Zatem kompetencje to zdolność skutecznego wykorzystywania przez człowieka jego wiedzy, umiejętności, zdolności, systemu wartości i cech osobowości do osiągnięcia celów, wyników oraz standardów oczekiwanych w związku z zajmowanym przez niego miejscem w organizacji. Innymi słowy jest to pewien wewnętrzny potencjał przejawiający się w zachowaniach organizacyjnych pracownika, umożliwiający szybkie zdobywanie nowych umiejętności i adaptację do wymagań zmieniającego się środowiska.

Należy podkreślić, że demokratyczny system wyborczy daje równe prawo w wyborczej „walce" osobom z różnymi komponentami kompetencji, zwłaszcza w obszarze kwalifikacji. Oznacza to ryzyko wyboru osób stojących na czele różnych struktur (np. gminy, powiatu) bez odpowiedniego wykształcenia czy doświadczenia. System wyborczy daje równe prawo wszystkim kandydatom na stanowiska kierownicze/menedżerskie w sektorze publicznym bez weryfikacji

umiejętności zarządzania organizacją. W praktyce pojawia się więc ryzyko, że w sektorze publicznym działają menedżerowie, którzy z punktu widzenia wyborcy są wspaniałymi, znanymi ludźmi, ale ich kompetencje są na niskim poziomie w zakresie zarządzania jednostkami sektora publicznego, który jest płaszczyzną skomplikowaną, chociażby ze względu na zróżnicowane pod wieloma względami społeczeństwo.

W organizacjach publicznych menedżer powinien, poza tzw. kompetencjami twardymi (wcześniej nazwanymi technicznymi), posiadać również na wysokim poziomie tzw. kompetencje miękkie (wcześniej nazwane ogólnymi). Ponieważ w zarządzaniu publicznym rzadko rynek reguluje popyt, a zwykle przychody takich przedsiębiorstw są regulowane administracyjnie, to menedżer w takim przedsiębiorstwie musi być w szczególny sposób wyczulony nie tylko na kwestie stricte zarządcze, lecz również społeczne. Kompetencje społeczne menedżera w przedsiębiorstwie publicznym powinny się opierać na właściwym odbiorze i reagowaniu na sygnały płynące od pracowników, bezpośredniego lokalnego otoczenia przedsiębiorstwa, administracji lokalnej oraz lokalnych środków masowego przekazu. Pracownicy nie są tylko zasobem przedsiębiorstwa, ale, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, mają wpływ również na proces wyłaniania władz (w tej relacji głównie samorządowych) i w ten sposób oddziaływania w procesie wyborczym na przyszłe władze, czyli właścicieli przedsiębiorstwa. Bezpośrednie lokalne otoczenie przedsiębiorstwa kształtuje opinię o samym przedsiębiorstwie, a co za tym idzie o jej władzach właścicielskich, oddziałując tym samym w podobny sposób na proces wyborczy, jak to ma miejsce w przypadku pracowników, tyle że w innej skali. Ponieważ administracja lokalna jest bardzo często elementem zarządzania publicznego, w związku z tym współpraca oraz wzajemnie, pozytywnie ukształtowane relacje są niezbędne dla właściwego świadczenia kompleksowych usług publicznych. Kompleksowym podejściem do menedżera w przedsiębiorstwie publicznym jest społeczna odpowiedzialność biznesu z aktywnym podejściem do rozszerzania zarządzania przez wszystkich interesariuszy przedsiębiorstwa.

9.5. Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym – ujęcie praktyczne

Poniższe rozważania zostały oparte na doświadczeniach w zarządzaniu ryzykiem w przedsiębiorstwie wodociągowym Aquanet S.A. świadczącym usługi dostaw wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków na obszarze aglomeracji poznańskiej[14].

[14] Opracowano na podstawie dokumentów spółki Aquanet S.A.

Z punktu widzenia praktycznego zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie wodociągowym opiera na się na następujących filarach:

- operacyjnym;
- bezpieczeństwa;
- inwestycyjnym.

Rolą menedżera, poza koniecznością wdrożenia procesu zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie, jest dokonywanie wyborów co do istotności poszczególnych ryzyk w każdym z filarów oraz pomiędzy nimi.

Ryzyko w obszarze operacyjnym jest rozumiane jako określenie zagrożeń dla długoterminowego zachowania ciągłości świadczonych usług. Przez ryzyko bezpieczeństwa rozumie się zagrożenie bezpieczeństwa osób, prawne, majątku itd., natomiast ryzyko inwestycji dotyczy realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie finansowym, technicznym, zgodności z obowiązującym prawem oraz realizacji przyjętych założeń i wymagań stawianych realizowanej inwestycji.

Pierwszym etapem wdrażania zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie jest uświadomienie pracownikom korzyści z kompleksowego zarządzania ryzykiem. W omawianym przedsiębiorstwie przyjęto, iż są to:

- zapewnienie ram dla ustrukturyzowanego i spójnego podejścia do radzenia sobie z niepewnością;
- zapewnienie istotnych informacji dla personelu na wszystkich szczeblach;
- poprawa jakości podejmowania decyzji, planowania i ustalania hierarchii ważności podejmowanych działań pod względem zagrożeń z punktu widzenia celów przedsiębiorstwa;
- zapewnienie odpowiednich zasobów przedsiębiorstwa (personel, finanse, aktywa);
- zapewnienie lepszego zrozumienia obecnej pozycji oraz luk, którymi trzeba się zająć, aby osiągnąć wyznaczone cele;
- zmniejszenie przypadkowości i umożliwienie bardziej czynnego (proaktywnego) zarządzania.

Kolejnym etapem jest stworzenie łańcucha ryzyka, który składa się z przyczyny–zdarzenia–skutku. W tabeli 9.2 zaprezentowano przykład takiego łańcucha.

Tabela 9.2. Przykłady łańcucha ryzyka

Przyczyna	Zdarzenie	Skutek
Pogorszenie aktywów ze względu na wiek/stan	Awaria pompy	Brak dostaw wody do klientów
Ekstremalne warunki atmosferyczne	Awaria zasilania	Wylanie ścieków do rzeki
Brak odpowiedniej konserwacji	Awaria wodociągu	Wadliwa jakość wody
Błąd operatora	Niezastosowanie się do prawidłowej procedury bezpieczeństwa	Obrażenia

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

W kolejnym etapie opracowano kategorie Przyczyn zaprezentowanych w tabeli 9.3 oraz Skutków przedstawionych w tabeli 9.4.

Tabela 9.3. Kategorie Przyczyn w świadczeniu usług wodno-kanalizacyjnych

Przyczyny
Pogorszenie jakości aktywów
Niedostateczna wydajność eksploatowanego majątku
Nieodpowiednia przydatność aktywów do celu, do którego jest używany
Naruszenie zasad bezpieczeństwa
Niedostateczna konserwacja
Działanie strony trzeciej
Ekstremalne warunki atmosferyczne
Niedostateczny monitoring
Błąd eksploatacji

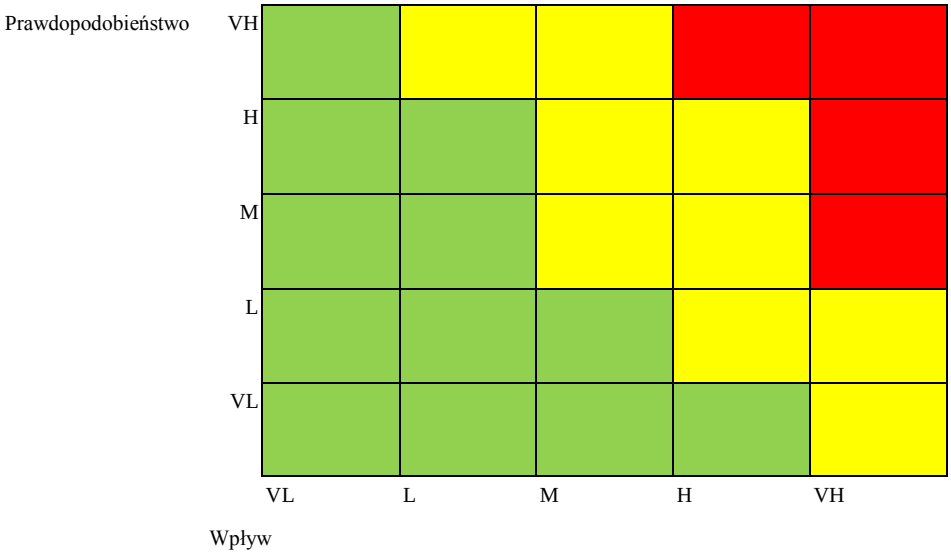
Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Tabela 9.4. Kategorie Skutków w świadczeniu usług wodno-kanalizacyjnych

Skutki
Naruszenie zasad BHP
Zalanie majątku
Straty finansowe
Utrata reputacji
Pogorszenie jakości dostarczanej wody
Niewystarczający stopień oczyszczania ścieków
Przerwa w dostawie wody
Zanieczyszczenie środowiska
Odory
Nieszczelność sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej
Zbyt niskie ciśnienie dostarczanej wody

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Istotnym kolejnym elementem wdrażania zarządzania ryzykiem jest opracowanie macierzy ryzyka (rys. 9.1), która prezentuje w formie graficznej rozumienie ryzyka jako iloczynu wpływu występującego zdarzenia i prawdopodobieństwa jego wystąpienia.



Legenda: VH – bardzo wysokie (ang. very high), H – wysokie (ang. high), M – średnie (ang. medium), L – niskie (ang. low), VL – bardzo niskie (ang. very low).

Rys. 9.1. Macierz ryzyka

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Kolor poszczególnych pól macierzy odzwierciedla następujące zalecenia:

- Zielony oznacza dopuszczalny poziom ryzyka. Akceptacja – w tym obszarze ryzyka cechują się zarówno niskim wpływem, jak i niskim prawdopodobieństwem i zwykle są przez firmę akceptowane, jeżeli przestrzega się odpowiedniego obowiązku zachowania ostrożności (np. przez rutynowe czynności konserwacyjne i program kontroli wyposażenia BHP itp.).
- Żółty oznacza średni poziom ryzyka, konieczne jest monitorowanie i planowanie. Planowanie – ryzykiem w tym obszarze trudno jest zarządzać. Występuje tendencja do ich lekceważenia z uwagi na niską ocenę prawdopodobieństwa. Jednak w razie wystąpienia wywarłyby istotny wpływ, dlatego ważne jest, by uwzględnić inwestowanie w rozwiązania lub przynajmniej opracować plan awaryjny, który zakładałby możliwość zmniejszenia ryzyka. Ryzyka BHP zwykle zawierają się w tym obszarze. Monitorowanie – ryzyka w tym obszarze są średnie zarówno pod względem wpływu, jak i prawdopodobieństwa. Niemniej jednak ryzyko może z czasem wzrosnąć, dlatego wiele ryzyk

w tym obszarze może w przyszłości zmienić status na „wysokie”. Czynne monitorowanie i częsty przegląd ryzyka są w tym przypadku koniecznością. O tym, ile takich ryzyk można skutecznie złagodzić, będzie decydować zdolność finansowa wynikająca z obciążenia mieszkańców taryfami.

- Czerwony oznacza niedopuszczalny poziom ryzyka, złagodzenie powinno być priorytetem. Działanie – ryzyka w tym obszarze mają wysoki wpływ i prawdopodobieństwo, dlatego należy nimi zarządzać czynnie, aby zapobiec istotnym problemom. Może to obejmować modernizację lub wymianę aktywów bądź krótko-/średnioterminowe działania operacyjne w celu zapewnienia skutecznego zmniejszenia ryzyka, jeśli rozwiązanie długoterminowe polegające na modernizacji lub wymianie aktywa nie może zostać szybko wdrożone.

Dla oceny ryzyka poszczególnych zdarzeń istotne jest również określenie krytyczności aktywów eksploatowanych przez przedsiębiorstwo. Krytyczność aktywa to ocena wagi (funkcjonalnej/strategicznej/społecznej) aktywów, za które odpowiada przedsiębiorstwo. Krytyczność jest miarą skutków (konsekwencji) wystąpienia awarii. Awarie aktywów, których skutkiem są konsekwencje nie do zaakceptowania, są najbardziej krytyczne. Czynnikami wpływającymi na krytyczność aktywów są:

- funkcja (np. obsługa służby zdrowia, ochrona środowiska);
- wielkość (np. oczyszczalni ścieków, liczba ludności zaopatrzonej w wodę);
- strategiczna waga (np. pojedyncze źródło zaopatrzenia w wodę);
- potencjalny spadek reputacji (kwestie społeczne);
- czas na minimalizację skutków.

Dla oceny krytyczności aktywów należy odpowiedzieć na pytania:

- jak ważny jest obiekt dla celów organizacji zdefiniowany poprzez konsekwencje awarii obiektu?
- jak krytyczny jest proces lub komponent dla wydajności obiektu definiowany poprzez stopień, do jakiego awaria wpływa na wydajność obiektu?

Poniżej przedstawiono przykładową ocenę ryzyka dla aktywów związanych z dostarczaniem wody. W tym celu opracowano skalę wpływu zdarzeń na skutki i ukazano je w poszczególnych kategoriach (tabela 9.5).

Równocześnie dla określenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia należy postawić następujące pytania:

- czy dostępne są dane o wcześniejszym wystąpieniu takiego zdarzenia?
- czy istnieją dowody wielu awarii w przeszłości, jaki jest średni czas między nimi?
- czy znane są jakieś problemy lub kwestie z nimi związane?
- jakie podobne zdarzenia wystąpiły w innych porównywalnych aktywach lub przypadkach?
- czy pojawiały się jakiekolwiek znaki ostrzegające o nieuchronnej awarii?

Tabela 9.5. Ocena wpływu zdarzeń w dostawach wody

Kategoria wpływu	VH	H	M	L	VL
Przerwy w dostawie wody	> 40 000 godzinoodbiorców*	20 001-40 000 godzinoodbiorców	2001-20 000 godzinoodbiorców	200-2000 godzinoodbiorców	<200 godzinoodbiorców
Nieszczelność	liczne widoczne wycieki > 8 l/odbiorcę/godz.	widoczne wycieki, 6-8 l/odbiorcę/godz.	nieliczne widoczne wycieki z rzadkimi awariami na sieci – 4-6 l/odbiorcę/godz.	nieliczne widoczne wycieki z rzadkimi awariami na sieci i przyłączach 2-4 l/odbiorcę/godz.	małe wycieki na sieci i przyłączach <2 l/odbiorcę/godz.
Niskie ciśnienie	brak przepływu w szczytowych okresach zapotrzebowania <50 kPa ciśnienie, wpływające na > 50 odbiorców	brak przepływu na górnym poziomie <100 kPa ciśnienie, wpływające na <50 odbiorców	częste reklamacje dotyczące ciśnienia <150 kPa ciśnienie	częste reklamacje dotyczące ciśnienia 150-200 kPa ciśnienie	indywidualna reklamacja dotycząca ciśnienia

* Przez „godzinoodbiorcę" rozumie się iloczyn godzin braku dostaw wody i liczby odbiorców, którzy zostali w tym czasie pozbawieni dostaw.

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Na podstawie odpowiedzi udzielonych na powyższe pytania oraz wiedzy zarządczej można określić prawdopodobieństwo wystąpienia określonego zdarzenia. Jednakże aby uwzględnić zarówno prawdopodobieństwo wystąpienia samego zdarzenia, jak i jego skutków, określa się oba te prawdopodobieństwa odrębnie:

- P1 = ocena prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia.
- P2 = ocena prawdopodobieństwa wystąpienia wpływu (już ocenionego) w razie wystąpienia zdarzenia.

Na przykład prawdopodobieństwo, że zepsuje się pompownia ścieków, powodując bardzo wysoki wpływ (VH) w ramach „Zanieczyszczenia", można ocenić w następujący sposób:

- P1: Ze względu na wiek/stan pomp ściekowych prawdopodobieństwo zdarzenia (awarii pompy) może być ocenione jako „w ciągu 2 lat".
- P2: Wpływ na zanieczyszczenia oceniono jako VH z powodu możliwości wystąpienia bardzo poważnego incydentu zanieczyszczenia. P2 ocenia prawdopodobieństwo, że awaria pompy spowoduje taki wpływ VH. Może się okazać, że każda awaria pompowni ścieków doprowadziłaby do wpływu VH z uwagi na ograniczoną pojemność retencji. W tym przypadku P2 = 100%,

ponieważ każda awaria doprowadziłaby do wpływu VH na zanieczyszczenie. Niemniej jednak może się okazać, że wpływ VH wystąpiłby tylko w konkretnych okolicznościach, np. w warunkach wysokiego przepływu lub w określonych momentach w roku, kiedy P2 może wynosić 25%, 50% itp.

Kategoryzację prawdopodobieństwa P1 i P2 przedstawiono w tabelach 9.6 i 9.7.

Tabela 9.6. Kategorie prawdopodobieństwa P1

Prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia (P1)	Częstotliwość
W ciągu miesiąca	12
W ciągu 6 miesięcy	2
W ciągu 1 roku	1
W ciągu 2 lat	0,5
W ciągu 5 lat	0,2
W ciągu 10 lat	0,1

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Tabela 9.7. Kategorie prawdopodobieństwa P2

Prawdopodobieństwo wystąpienia wpływu (P2)	Częstotliwość
Zawsze	1
Zwykle	0,8
Często	0,5
Czasami	0,2
Rzadko	0,01

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Iloczyn wartości prawdopodobieństwa P1 i P2 pozwoli na określenie całkowitego prawdopodobieństwa wystąpienia skutków zdarzenia.

Tabela 9.8. Całkowite prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia oraz jego skutków

		Prawdopodobieństwo P2				
		Zawsze	Zwykłe	Często	Czasami	Rzadko
Prawdopodobieństwo P2	Wciągu miesiąca	12	9,6	6	2,4	0,12
	W ciągu 6 miesięcy	2,0	1,6	1,0	0,4	0
	W ciągu roku	1,0	0,8	0,5	0,2	0
	W ciągu 2 lat	0,5	0,4	0,25	0,1	0
	W ciągu 5 lat	0,2	0,16	0,1	0	0
	W ciągu 10 lat	0,1	0	0	0	0

Uwaga: dla wielkości poniżej 0,1 przyjęto„0” ze względu na nieistotność takich wartości w zarządzaniu ryzykiem.

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Tak opracowane prawdopodobieństwo służy wraz z oceną skutków wystąpienia zdarzenia do oszacowania zarówno kosztów ryzyka, jak i nakładów koniecznych do redukcji poziomu ryzyka, przy czym kosztem (wartością) ryzyka jest iloczyn skutków wystąpienia zdarzenia i prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Rozważając alternatywne metody redukcji ryzyka, należy określić poziom ryzyka po redukcji oraz koszty związane z jego redukcją. Na podstawie mapy ryzyka sporządzonej *ex ante* podejmowanych działań zapadają decyzje co do sposobów i metod redukcji ryzyka, przy czym podejmowanie działań jest często uzależnione od kompetencji poszczególnych organów organizacji (zarząd, rada nadzorcza, zgromadzenie akcjonariuszy).

Ryzyko bezpieczeństwa jest określane poprzez zdarzenia nadzwyczajne. Aby skutecznie zarządzać takimi zdarzeniami, należy dokonać ich skatalogowania, określając równocześnie prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, podatność przedsiębiorstwa na zdarzenia, wielkość zagrożenia dla przedsiębiorstwa podczas wystąpienia zdarzenia, skutki pierwotne oraz skutki wtórne. W tabeli 9.9 przedstawiono część katalogu zagrożeń oraz ich skutków dla omawianego przedsiębiorstwa.

Przedstawiony katalog służy do opracowania mapy ryzyka oraz organizacji prac poszczególnych służb przedsiębiorstwa w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa. Organizacja prac na czas wystąpienia nagłych zagrożeń stanowi zazwyczaj odrębny dokument, który powinien uwzględniać możliwości przedsiębiorstwa, jego zasoby oraz organizację pracy.

Kryzys wywołany pandemią koronawirusa stanowi wyzwanie dla ciągłości świadczenia usług m.in. przedsiębiorstw wodociągowych. Dlatego też na potrzeby zarządzania ryzykiem ciągłości działania opracowano dokument, który służy do zarządzania procesami w warunkach kryzysu. Fragment takiego dokumentu stanowi tabela 9.10.

Poniższy dokument ukazuje zarówno ryzyka związane z realizacją kluczowych procesów technologicznych, jak i sposoby redukcji ryzyka w postaci działań alternatywnych. Konieczna jest aktualizacja takiego dokumentu w okresach uwzględniających poziom ryzyka, jak również wprowadzenia środków zaradczych.

Ostatnim filarem zarzadzania ryzykiem jest ryzyko inwestycyjne. Ryzyko to obejmuje m.in.:

- wzrost nakładów;
- niedotrzymanie terminu realizacji zadania;
- ograniczenia dofinansowania zadania inwestycyjnego.

W tabeli 9.11 przedstawiono przykładową analizę ryzyka dla kilku wybranych projektów inwestycyjnych. Jakkolwiek w tabeli nie zawarto wszystkich wspomnianych wcześniej elementów oceny ryzyka, to jednak dla celów bieżącego zarządzania procesem inwestycyjnym i podejmowanych odpowiednich decyzji i działań jest wystarczająca i sprawdza się w praktyce zarządzania.

Tabela 9.9. Katalog zdarzeń nadzwyczajnych

Lp.	Zdarzenie	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Podat-ność	Maksymalne zagrożenie	Skutki pierwotne	Skutki wtórne
1	Ulewne deszcze, gradobicie	Duże	Duża	Średnie	Spływ dużej ilości wody opadowej w krótkim czasie	1. Przepełnienie systemu kanalizacyjnego 2. Podtopienia lokalne, zalania piwnic i niżej położonych części Miasta 3. Zakłócenia w pracy oczyszczalni ścieków, pogorszenie parametrów oczyszczonych ścieków 4. Możliwe uszkodzenie budynków 5. Przerwy w dostawie energii elektrycznej 6. Uszkodzenia pojazdów skutkujące ograniczeniem możliwości usuwania 7. Zranienia
2	Awarie urządzeń z substancjami chemicznymi	Średnie	Mała	Małe	1. Skażenia środowiska 2. Ofiary w ludziach	1. Możliwość wstrzymania produkcji bądź niemożliwość prowadzenia dezynfekcji wody 2. Straty wśród pracowników i okolicznych mieszkańców 3. Możliwe ograniczenie dostaw wody
3	Silne wiatry, wichura, huragan	Średnie	Duża	Duże	1. Zerwane linie energetyczne, braki w dopływie energii elektrycznej 2. Uszkodzenia budynków 3. Ofiary w ludziach	1. Możliwe przerwy w funkcjonowaniu obiektów Spółki 2. Zakłócenia w zaopatrywaniu w wodę oraz w procesie oczyszczania ścieków 3. Zakłócenia w łączności telefonicznej i radiotelefonicznej 4. Zakłócenie w funkcjonowaniu systemów teleinformatycznych 5. Dezorganizacja w funkcjonowaniu administracji przedsiębiorstwa oraz komórek wykonawczych
4	Powodzie i podtopienia	Średnie	Mała	Duże	Podniesienie poziomu wody w rzekach, zalanie terenu	1. Podtopienie bądź zalanie terenów Ujęć Wody 2. Podtopienie piwnic i niżej położonych terenów Miasta 3. Możliwe zmniejszenie zdolności produkcyjnych Ujęć Wody 4. Możliwe pogorszenie jakości wody 5. Ograniczenie możliwości oczyszczania ścieków
5	Zanik energii elektrycznej	Średnie	Duża	Duże	Brak zasilania w energię elektryczną obiektów Spółki	1. Brak możliwości produkcji wody i oczyszczania ścieków 2. Dezorganizacja w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa (brak systemu tele-informatycznego, zakłócenia łączności, w okresie zimowym brak ogrzewania obiektów) 3. Brak funkcjonowania systemów ochronnych na obiektach

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Tabela 9.10. Ryzyka realizacji kluczowych procesów przedsiębiorstwa

Obiekty/ zakres	Firma	Kontakt	Ryzyka – skutki przerwania realizacji prac	Działania alternatywne	Priorytet umowy	Prawdo-podo-bieństwo wystą-pienia	Ryzyko dla Spółki	Wymagane zasoby alternatywne		
								ludzkie (ilość osób)	materiałowe	finansowe PLN/mies.
Ujęcia wody Aquanet **S.A./** awaryjne naprawy studni, wymiany pomp	A	tel. xxx	Prace są uruchamiane tylko w przypadku awarii pomp w studniach. Umowa obowiązuje do 31.12 2020 roku. Obecnie nie ma takich awarii. Wyjątek może stanowić awaria na którymś z ujęć wiejskich, gdzie jest tylko jedna pompa (np. Głęboczek gm. Murowana Goślina)	Wykonawca podtrzymuje gotowość prac. W przypadku wystąpienia siły wyższej zgodnie z umową można podzlecić prace innej firmie	5	1	5	4 osoby + elektryk + dźwigowy zapewnione, problemu nie ma	Materiał zabezpieczony po stronie Aquanet (pompa)	Nie dotyczy (środki zabezpieczone w planie finansowym)
UW Dębina I UW Mosina/ regeneracja studni	B	tel. yyy	Brak realizacji umowy będzie skutkować pogorszeniem sprawności studni	W sytuacji krytycznej można wykonać samodzielnie. Obecnie prace są prowadzone	4	1	4	2 osoby	Pompa hydrauliczna, agregat hydrauliczny, przepychacz ciśnieniowy z rotacyjną głowicą	Środki zabezpieczone w planie finansowym
SUW Zielatkowo/ eksploatacja UW i stacji	C	tel. zzz	Umowa eksploatacyjna. Brak kontaktu z naszymi pracownikami. W przypadku zawieszenia umowy na eksploatację musielibyśmy sami eksploatować UW i SUW, w przeciwnym wypadku wystąpi brak wody w obsługiwanym obszarze	W przypadku zawieszenia umowy na eksploatację musielibyśmy sami eksploatować UW i SUW, w przeciwnym wypadku wystąpi brak wody w obsługiwanym obszarze	5	2	10	2 osoby	0	Możliwy wzrost kosztów wynagrodzeń

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Tabela 9.11. Analiza ryzyka projektów inwestycyjnych

Lp.	Przyczyna	Kontrakt	Ryzyko	Oddziaływanie na projekt	Wartość ryzyka (tys. PLN)	Ranga ryzyka	Prawdopo-dobieństwo wystąpienia (%)	Strategia postępowania z ryzykiem	Działania
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*
1	1. Opóźnienie ogłoszenia postępowania przetargowego będące wynikiem wprowadzania zmian do zakresu rzeczowego Kontraktu. Aktualnie rozważane jest, czy turbina będzie zlokalizowana w budynku (zgodnie z PFU), czy w kontenerze 2. Uzyskanie nowej lub zmiana istniejącej decyzji środowiskowej i DLICP (nie jest wymagana) 3. Kontrakt może się opóźnić ze względu na dostawę turbiny, która jest zasobem trudno dostępnym. Nie jest produkowana w Polsce	Aglomeracja Poznań: Dostawa i montaż turbiny ORC na Centralnej Oczyszczalni Ścieków w Koziegłowach	Wejście kontraktu na ścieżkę krytyczną Projektu	Utrata dofinansowania	6 917	III	Niskie	Unikanie	1. Konieczność wprowadzenia zmiany do decyzji środowiskowej 2. Opracowanie nowej DLICP – nie jest wymagana 3. Zorganizowanie spotkania z zakresem odpowiedzialności w sprawie przygotowania PFU i przekazanie wersji ostatecznej do IB nie później niż w maju 2020 roku. Maksymalnie przyspieszać dostarczenie PFU. Ustalenie terminu przekazania i osoby odpowiedzialnej za część techniczną PFU 4. Wskazać termin przekazania PFU do IB. a) przekazanie do IB i IBM kompletnego PFU – wersja robocza b) aktualizacja umowy c) aktualizacja wymagań dla wykonawcy d) przekazanie ryzyk do IB i IBM

cd. tabeli 9.11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									5. Zlecenie postępowania do RP nie później niż do września 2020 roku 6. Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na RBM nie później niż do października 2020 roku 7. Spółka przesunęła nakłady na zadanie na 2025 rok
2	Opóźnienie terminu opracowania projektu budowlanego, a tym samym przygotowania SIWZ i ogłoszenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. ZDM poinformowało o zmianie kategorii ulicy, co wymaga odstępstwa Ministerstwa oraz kolizji z projektowaną drogą	Aglomeracja Poznań: Budowa kanalizacji sanitarnej na os. Pawła Strzeleckiego oraz przy ul. Głuszyna i Ożarowskiej w Poznaniu	Wejście kontraktu na ścieżkę krytyczną Projektu	Utrata części lub całości dofinansowania przyznanego dla K33	2 716	II	Średnie	Redukcja prawdo-podo-bieństwa wystąpienia	1. Nadzór nad postępem prac projektowych w taki sposób, żeby nie opóźniać dalej prognozowanego zakończenia RBM w styczniu 2023 roku 2. Pozyskanie projektu budowlanego z pozwoleniem na budowę 3. Nadzór nad postępem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (nie opóźniać przyjętych założeń – ogłoszenie postępowania w sierpniu 2020 roku) 4. Weryfikacja zaplanowanego czasu trwania robót budowlanych 5. Przygotowanie SIWZ z wyprzedzeniem i robocze uzgodnienie z RP

cd. tabeli 9.11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									6. Zmiana terminu decyzji na wycinkę drzew (termin kończy się w październiku 2020 roku) 7. Przekazanie SIWZ do IB 8. Czekamy na nową Decyzję na wycinkę drzew 9. Ogłoszenie postępowania PZP 10. Sprawny wybór wykonawcy i podpisanie umowy
3	Aerozole zawarte w ściekach	Aglomeracja Poznań: Modernizacja piaskowników na Centralnej Oczyszczalni Ścieków w Koziegłowach	Możliwość zarażenia COVID-19	Brak	0	I	Średnie	Unikanie	1. Opracowany właściwie plan BIOZ 2. Wszyscy pracownicy powinni się stosować do zasad BHP i stosować środki ochrony indywidulanej 3. Kontrole pracowników BHP Aquanet S.A.

Źródło: Dokumentacja Aquanet S.A.

Rola menedżera w procesie zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie publicznym polega na właściwym wyważaniu racji przedsiębiorstwa oraz społecznych. Rozumienie zarządzania strategicznego przez pryzmat długoterminowego planowania i realizacji zadań zmierzających do ograniczania poziomu ryzyka musi uzyskać akceptację wszystkich interesariuszy.

Menedżer w zakresie zarządzania ryzykiem odgrywa istotną rolę w procesie szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia, wystąpienia wpływu, jak również w określaniu krytyczności aktywów. Rola ta jest o tyle istotna, gdyż w przedsiębiorstwie z reguły ścierają się interesy różnych menedżerów z poszczególnych obszarów działalności. Menedżerowie niższych szczebli mają bowiem skłonność do przypisywania najwyższego poziomu krytyczności aktywom, którymi zarządzają. Menedżer wyższego szczebla musi zhierarchizować aktywa z punktu widzenia całej organizacji. Także ocena prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia wymaga aktywnego włączenia się w ten proces menedżerów każdego szczebla, gdyż dane historyczne nie zawsze są wystarczającym źródłem informacji dla predykcji stanów przyszłych. Dobrym przykładem ostatniego czasu jest kryzys spowodowany pandemią koronawirusa, gdzie przed pandemią prawdopodobieństwo jej wystąpienia było szacowane na bardzo niskim poziomie. Ważne jest również posiadanie aktualnych informacji zarówno o stanie aktywów poddawanych ocenie, ich otoczeniu ze względu na konieczność oceny skutków wystąpienia zdarzenia, jak i technologii zapobiegania zdarzeniom oraz usuwania ich skutków. Wszystkie te działania muszą być jednak wpisane w długoterminowe relacje z wszystkimi interesariuszami w ten sposób, by obciążenia z tytułu ponoszonych kosztów zapobiegania zdarzeniom, jak również straty spowodowane zdarzeniami były jak najniższe.

9.6. Podsumowanie

Zarządzanie publiczne ma swoje specyficzne wyróżniki i odrębność, której nie sposób zastąpić odtwórczym i bezrefleksyjnym przenoszeniem ogólnych kanonów zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym [Raczkowski, 2015, s. 264]. W przeciwieństwie do sektora biznesu zarządzanie ryzykiem w polskiej administracji publicznej jest zjawiskiem ciągle nowym [Kumpiałowska, 2011, s. 3]. Należy podkreślić, że sama znajomość pojęcia ryzyka i procesu zarządzania nim nie spowoduje zniknięcia zagrożeń, ale poprawnie rozumiane może pozwolić na wypracowanie u menedżera świadomości w zakresie ryzyk, które mogą wpłynąć na stopień osiągania wyznaczonych celów organizacji publicznej. W nowoczesnych organizacjach kadra zarządzająca rozumie, że należy patrzeć z wyprzedzeniem w przyszłość, aby dynamicznie reagować na zmiany i optymalnie móc wykorzystywać dostępne możliwości. Kierownicy zwykle dzielą się na zorientowanych na zadania i zorientowanych na relacje. Menedżer

zorientowany na zadania wyznacza je, określa terminy, stara się precyzyjnie przekazywać informacje. Kierownik nastawiony na relacje słucha pracowników, pomaga im i interesuje się sprawami osobistymi [Olszewska i Rokicki, 2010, s. 293]. Dlatego też by we właściwy sposób kierownik mógł pełnić swoją rolę, właściwe jest, aby łączył w sobie zorientowanie na zadania i na relacje, aby organizacja w sposób trwały mogła osiągać swoje cele.

Zarządzanie ryzykiem to jeden z podstawowych procesów zarządzania jednostką publiczną [Miciuła, 2013, s. 211]. Jednak aby skutecznie zarządzać, należy poprawnie wyznaczyć cele, przyjąć do realizacji oraz identyfikować ryzyka, które mogą zagrozić ich osiągnięciu. Zarządzanie ryzykiem jest procesem ciągłym i wymagającym od menedżerów określonych kompetencji.

Z pewnością istotnym problemem zarządczym jest z jednej strony holistyczne podejście do zarządzania ryzykiem w całej organizacji, a z drugiej strony ujednolicone i jeśli to możliwe skwantyfikowane ocenianie prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnego zdarzenia, jak również jego potencjalnego wpływu. Spójność w zarządzaniu ryzykiem w całej organizacji może być zapewniona poprzez system szkoleń oraz procedur, co jednak nie wykluczy indywidualnego podejścia do zarządzania ryzykiem przez menedżerów w różnych obszarach przedsiębiorstwa. Właśnie z tego powodu konieczne jest pełne zaangażowanie najwyższego kierownictwa w proces zarządzania ryzykiem od momentu tworzenia zasad i procedur, poprzez uczestnictwo w ocenie ryzyk, aż do zapewnienia realizacji najistotniejszych zadań wynikających z przeprowadzonej oceny ryzyk.

Bibliografia

Adamska A. (2014), *Ryzyko jako przedmiot nauk ekonomicznych* [w:] K. Kuciński (red.), *Ryzyko lokalizacji przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.

Bartkowiak G. (2002), *Skuteczny kierownik – model i jego empiryczna weryfikacja*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.

Bartkowiak M. (2011), *Kompetencje menedżera a relacje międzypracownicze w organizacji uczącej się*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

Bounds G. (2010), *Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks* [w:] *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance Risk*, OECD.

Chudziński P. (2018), *Charakterystyka przedsiębiorstw wodociągowych w Polsce* [w:] P. Chudziński (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem wodociągowym. Uwarunkowania funkcjonowania i współczesne koncepcje zarządzania*, PWE, Warszawa, s. 17-38.

Constable C.J. (1988), *Developing the Competent Manager in a UK Context*, Report for the Manpower Services Commission Sheffield, Manpower Services Commission.

Czapla T.P. (2011), *Modelowanie kompetencji pracowniczych w organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Domański J. (2014), *Zarządzanie ryzykiem w organizacjach non profit*, Wolters Kluwer S.A.

Dubois D.D., Rothwell W.J. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.

Fiszeder P. (2009), *Modele klasy GARCH w empirycznych badaniach finansowych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Gick A., Tarczyńska M. (1995), *Motywowanie pracowników*, PWE, Warszawa.

Hopkin P. (2013), *Fundamentals of Risk Management*, London.

Jajuga K. (2007), *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie* [w:] K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Jajuga K., red. (2019), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Jastrzębska M., Janowicz-Lamott M., Łyskawa K. (2014), *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Jedyniak J., Szydło Sz. (1997), *Zarządzanie ryzykiem*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.

Jorion P. (2007), *Value-at-Risk. The New Benchmark of Managing Financial Risk*, 3-edition, McGraw-Hill, New York.

Kaczmarek T.T. (2006), *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa.

Kinght F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston.

Krukowski K., Siemiński M., red. (2015), *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Kumpiałowska A. (2011), *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa.

Kuziak K. (2011), *Pomiar ryzyka przedsiębiorstwa. Modele pomiaru i ich ryzyko*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.

Lachiewicz S. (2007), *Menedżerowie w strukturach władzy organizacji gospodarczych*, PWE, Warszawa.

Lam J. (2003), *Enterprise Risk Management: From Incentives to Control*, New York.

McNeil A.J., Frey R., Embrechts P. (2005), *Quantitative Risk Management Concepts, Techniques and Tools*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.

Miciuła I. (2013), *Szczególna rola zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania", nr 34/1, s. 211-221.

Niedziółka W. (2015), *Ryzyko w sektorze publicznym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach", Seria: „Administracja i Zarządzanie", nr 107, s. 49-58.

Olejnik R. (2002), *Od determinizmu przez prawdopodobieństwo do ryzyka – aspekt filozoficzny* [w:] S. Nieszporska (red.), *Zarządzanie ryzykiem w organizacjach sektora ochrony zdrowia*, Częstochowa.

Oleksyn T. (2006), *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Olszewska J., Rokicki J. (2010), *Zamówienia publiczne. Zarządzanie organizacją, ludźmi i problemami*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Orlińska-Gondor A. (2006), *Zarządzanie ludźmi oparte na pojęciu kompetencji* [w:] L. Zbiegień-Maciąg (red.), *Nowe tendencje i wyzwania w zarządzaniu personelem*, Kraków, s. 171-174.

Owsian P.Ł., Osińska M. (2016), *Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie z wykorzystaniem wybranych metod ilościowych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Peeling N. (2010), *Błyskotliwy menedżer. Co dobry menedżer wie, robi i mówi*, PWE, Warszawa.

Popov B.K., Popov G. (2022), *On the Concept of Risk, Uncertainty & Black Swans*, "Professional Safety", Vol. 67, No. 3, s. 18-23.

Pritchard C. (2002), *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*, Warszawa.

Raczkowski K. (2015), *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Redziak Z. (2015), *Zarządzanie ryzykiem w organizacji*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Ricciardi V. (2010), *The Psychology of Risk* [w:] H.K. Baker, J.R. Nofsinger (eds.), *Behavioral Finance: Investors, Corporations and Markets*, New York.

Roszyk-Kowalska G. (2014), *Istota kompetencji w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, „Marketing i Rynek", nr 5, PWE, Warszawa.

Roszyk-Kowalska G. (2018), *Kompetencje kadry kierowniczej w przedsiębiorstwach wysokich technologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.

Sasak J. (2020), *Zarządzanie ryzykiem w placówkach ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Sweeting P. (2011), *Financial Enterprise Risk Management*, Cambridge University Press, New York.

Tepman L.N. (2002), *Riski w Ekonomike*, Moskwa.

Tworek P. (2017), *Ryzyko w zarządzaniu publicznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 316, s. 197-207.

Urbanek G. (2011), *Kompetencje a wartość przedsiębiorstwa*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.

Willet A.H. (1951), *The Economic Theory of Risk and Insurance*, Philadelphia.

Witkowski S.A., Listwan T., red. (2008), *Kompetencje a sukces zarządzania organizacją*, Difin, Warszawa.

Wójcik-Kośla D. (2013), *Kompetencje i zachowania kadry kierowniczej w sektorach o nasilonej konkurencji*, „Organizacja i Zarządzanie", nr 49, s. 149-160.

Załącznik do Komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku (poz. 56).

Krzysztof Krukowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Rozdział 10

Kultura organizacyjna i jej znaczenie dla wprowadzania zmian w organizacjach publicznych

10.1. Wstęp

Polskie organizacje publiczne są często postrzegane jako organizacje silnej orientacji biurokratycznej, które unikają zmian i ryzyka. Jednak w ostatnim dziesięcioleciu wyraźnie zmienia się model zarządzania organizacjami publicznymi. Przemianie ulega także ich kultura organizacyjna, a procesowi temu towarzyszy przeobrażenie związane z kulturą organizacji i klimatem organizacyjnym. Niestety w wielu polskich organizacjach publicznych proces ten przebiega wolno, a zmiany są wprowadzane opornie, stąd potrzebne jest zrozumienie istoty tego zjawiska i jego wpływu na sposób, w jaki możliwe jest dokonanie zmiany w organizacji. Celem rozdziału jest określenie znaczenia kultury organizacyjnej w procesie zarządzania zmianami w organizacji publicznej.

10.2. Istota kultury organizacji publicznej

Związek między kulturą i zarządzaniem publicznym początkowo był analizowany według koncepcji *hermeneutycznego koła* − zarządzanie publiczne było wiązane z całością społeczeństwa. Badacze zajmujący się organizacją twierdzili, że wszystkie działania i struktura organizacyjna mają swoje podstawy w kulturze społeczeństwa [Crozier, 1964; Mercier, 1994]. Według C. Hooda, klasyka zarządzania publicznego, kultura organizacyjna pomaga zrozumieć brak jednej odpowiedzi na pytanie, „kto, kim i jak powinien zarządzać" w organizacjach publicznych. Kultura organizacyjna może stanowić również podstawę do analizy sposobów kontroli pracy wykonywanych przez pracowników organizacji publicznej [Hood, 1998, s. 223].

Spośród wielu definicji kultury dwie wydają się najbardziej popularne. Pierwszy pogląd, według G.H. Hofstede, głosi, że kultura jest „zbiorowym zaprogramowaniem umysłu" i jest to ten element, który wyróżnia daną grupę od innych [Hofstede, Hofstede i Minkov, 2000, s. 38-40]. Druga definicja, często

przytaczana przez E. Scheina [2004, s. 22], brzmi: „zespół rozsądnych reguł postępowania, odkrytych, ustanowionych i rozwiniętych przez grupę, służących do zmagania się z problemami wewnętrznej integracji i zewnętrznym dostosowaniem, które dzięki wystarczająco dobremu działaniu wytyczają nowym członkom sposób myślenia i odczuwania w aspekcie wspomnianych problemów" [Zbiegień-Maciąg, 2002, s. 16].

E. Schein wyróżnił cztery kategorie kultury: makrokulturę, kulturę organizacyjną, subkulturę i mikrokulturę. Badania kultury w kontekście organizacji przedstawiali w swoich pracach F. Taylor, H. Fayol i E. Mayo, choć jeszcze nie oznaczali tego jako kulturę organizacyjną [Dingwall i Strangleman, 2005]. Zainteresowanie kulturą jako czynnikiem determinującym funkcjonowanie organizacji było zapoczątkowane badaniami przeprowadzonymi przez E. Mayo (1880-1949). E. Mayo odkrył istnienie i znaczenie małych grup społecznych w pracy, wskazał na oddziaływanie procesów tworzenia się grupy nieformalnej i ich wpływ na zachowanie pracowników. Istotnym wnioskiem z jego badań było wskazanie, że działania kulturowe w organizacjach mają zawsze charakter grupowy. Zwrócił on również uwagę na fakt, że w zakres kultury wchodzą działania, które stały się społecznym nawykiem [Siemiński, 2008, s. 12-13]. Perspektywy dotyczące kultury z punktu widzenia organizacji zazwyczaj odnosiły się do symbolicznych i poznawczych aspektów życia organizacyjnego [Berger i Luckman, 1967]. Według L. Smircich przecięcie teorii kultury i teorii organizacji było widoczne w pięciu obszarach badawczych z zakresu organizacji i zarządzania [Smircich, 1983, s. 339]:

- zarządzanie w różnych kulturach − badania porównawcze,
- kultura organizacji,
- poznanie organizacji,
- symbolika organizacji,
- procesy nieświadome w organizacji.

Podobnie jak definicja kultury, tak również pojęcie kultury organizacyjnej nie ma jednej uznanej przez wszystkich badaczy definicji. K.S. Cameron oraz R.E. Quinn [2011, s. 18] na podstawie przeglądu literatury na temat kultury w organizacji stwierdzili, że większość autorów zgadza się, że pojęcie kultury odnosi się do wartości, założeń bazowych, oczekiwań i definicji, które charakteryzują organizacje i jej członków. Na tej podstawie można sądzić, że przy definiowaniu kultury organizacyjnej dominuje perspektywa socjologiczna. Dlatego też można stwierdzić, że kultura jest społecznie ukształtowaną cechą organizacji, która ją wiąże i jest jej specyficznym spoiwem społecznym.

W polskiej literaturze przedmiotu również nie ma jednoznacznego poglądu co do definicji kultury organizacyjnej. Według Cz. Sikorskiego jest to „system nieformalnie utrwalonych w środowisku społecznym organizacji wzorów myśle-

nia i działania, mających znaczenie dla realizacji formalnych celów organizacyjnych" [Sikorski, 2002, s. 4]. K. Bolesta-Kukułka [1993, s. 240] podkreśla w swojej definicji, że kultura organizacyjna jest swoistym niepisanym „kodeksem wartości", w którym jest utrwalona organizacyjna tradycja, przekazywana z pokolenia na pokolenie, wartości, wzorce zachowań organizacyjnych, symbole, postawy i orientacje uczestników organizacji. Według M. Bratnickiego, R. Kryś i J. Stachowicz [1988, s. 70] kultura organizacyjna stanowi „wzór podstawowych założeń" pozwalających na odróżnienie członków (pracowników) danej organizacji (przedsiębiorstwa) od pracowników innej organizacji. W tym ujęciu kultura organizacyjna ukierunkowuje dokonane przez członków organizacji wybory.

Kultura organizacyjna obejmuje wiele złożonych zjawisk społecznych. Najczęściej jest identyfikowana jako wielowarstwowy konstrukt, który można podzielić na warstwy według obserwowalności i dostępności tych zjawisk. Kultura została zidentyfikowana jako wzorce wspólnych wartości i przekonań w czasie, co tworzy normy zachowania przyjęte w rozwiązywaniu problemów organizacji [Siemiński i Krukowski, 2020].

Z punktu widzenia badania kultury organizacyjnej ważne jest określenie jej elementów składowych. Podstawowymi przejawami kultury organizacyjnej są: symbole (artefakty fizyczne), sposoby komunikowania się, rytuały, mity [Sikorski, 1999, s. 236-237], tabu oraz klimat organizacyjny [Kożusznik, 2002, s. 232]. Symbole, mity i rytuały są przejawami kultury zaproponowanymi również przez G. Hofstede [1996, s. 8]. Pozostałe przejawy kultury zaproponowane przez tego autora to wartości i praktyki (tabela 10.1).

Tabela 10.1. Przejawy kultury organizacyjnej

Wyszczególnienie	Charakterystyka
1	*2*
Wartości	Są to wytwory odczuć, przeświadczeń lub przekonań jednostki ludzkiej, grupy społecznej czy innej wspólnoty kulturowej lub społeczeństwa, co jest pozytywnie oceniane i uznawane za godne pożądania i dążeń
Normy	Wynikają bezpośrednio z przyjętego systemu wartości. Normy określają, do czego należy dążyć, a czego unikać i w jaki sposób należy to czynić
Postawy	Dotyczą stosunku człowieka do konkretnych przedmiotów i sytuacji. Zwraca się przy tym uwagę, że postawa jest wynikiem zastosowania do tych konkretnych obiektów norm i wartości kulturowych
Symbole	Są tym elementem w organizacji, który pozwala w pewien sposób na identyfikowanie się członków z organizacją
Założenia	Mają charakter filozoficzny i światopoglądowy, dotyczą rozstrzygnięć w sprawach podstawowych dla człowieka
Rytuały	Są nierozerwalnie związane z kulturą. Dominującą cechą rytuałów jest zawarty w nich przekaz oraz powtarzalność. Rytuał jest raczej wymiarem działania charakterystycznym w mniejszym lub większym stopniu niż jakimś typem działania
Sposoby komunikowania się	Określają specyficzny styl porozumiewania się ludzi w organizacji. Stanowią zbiór skrótów, określeń, metafor trudnych do zrozumienia przez osoby z zewnątrz

cd. tabeli 10.1

1	2
Mity	Dotyczą anegdot i opowieści odnoszących się do historii organizacji, szczególnie ważnych wydarzeń czy ludzi, którzy swoimi działaniami utrwalili się mocno w pamięci członków danej społeczności
Tabu	To sprawy, o których mówić nie wypada, działania, których nie należy podejmować. Tabu może dotyczyć wysokości wynagrodzeń, kryteriów polityki awansów, szczegółów życia prywatnego pracowników, chęci wzbogacenia się czy przyznawania się do własnych słabości
Klimat organizacyjny	Zbiór subiektywnie spostrzeganych przez pracowników tych cech charakterystycznych sytuacji organizacyjnych, które są względnie trwałymi skutkami funkcjonowania społecznej organizacji, kształtującymi motywy zachowań organizacyjnych tych pracowników [Bratnicki, Kryś i Stachowicz, 1988, s. 95]

Źródło: Opracowanie na podstawie: Siemiński [2008, s. 30-34].

W organizacjach publicznych kultura organizacyjna jest wskazywana jako jeden z:

- jej podsystemów [Rusaw, 1996, s. 17].
- elementów tworzących zbiór zasobów niematerialnych organizacji publicznej [Krukowski, 2006, s. 56].
- podstawowych aspektów zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych przejawiający się nastawieniem pracowników do zdobywania wiedzy oraz relacjami pomiędzy pracownikami [Krukowski, 2010, s. 581].

Znaczenie kultury organizacyjnej podkreśla się również we wdrażaniu podejścia procesowego w organizacjach sektora publicznego [McAdam i Donaghy, 1999, s. 34] oraz w kontekście jej skutecznego i efektywnego działania [Davies i Philp, 1994, s. 69; Opolski i Modzelewski, 2008, s. 24].

Wśród definicji kultury w organizacjach publicznych podkreśla się również jej istotne cechy. B. Kożuch określiła kulturę organizacyjną jako zestaw dominujących wartości i norm postępowania mający swe źródła w podstawowych założeniach wynikających z istoty organizacji publicznych, polegającej na dostarczaniu obywatelom dóbr i usług publicznych [Kożuch, 2012, s. 36]. Autorka zwraca również uwagę na wartości i normy postępowania organizacji publicznej oraz na poziom jej publiczności jako elementy, które należy rozpatrywać, analizując kulturę organizacji publicznej. W przypadku pojmowania kultury organizacyjnej jako zbioru dominujących wartości i norm postępowania, charakterystycznych dla danej organizacji, należy zidentyfikować źródła w podstawowych założeniach działania organizacji. W organizacjach publicznych podstawowe założenia to [Kożuch, 2011, s. 76-77]:

- „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;

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

Podstawowym czynnikiem świadczącym o odmienności kultury organizacyjnej w organizacji publicznej jest fakt, że osoby zarządzające organizacjami publicznymi muszą łączyć efektywność funkcjonowania z realizacją celów prospołecznych, które w wielu przypadkach nie są efektywne ekonomicznie. Jeżeli założymy, że środowisko wewnętrzne organizacji jest tworzone przez osoby zarządzające nimi, to można stwierdzić, że od ich umiejętności oraz stylów kierowania zależy w dużej mierze ukształtowanie środowiska wewnętrznego danej organizacji, jak również kultury organizacyjnej [Siemiński, Krukowski i Szamrowski, 2014].

Kultura organizacyjna w zarządzaniu publicznym jest definiowana również w kontekście związku organizacji i otoczenia. Szczególnie istotne staje się to w przypadku urzędów administracji publicznych, które działają w obliczu dostosowywania się do istotnych zmian w otoczeniu.

Podobnie jak w przypadku organizacji biznesowych, w publicznych również można spotkać różne typologie kultury. Bardzo często są to modele opracowane na potrzeby organizacji biznesowych i adaptowane na użytek organizacji sektora publicznego.

Podział kultury organizacyjnej oparty na podstawowych trzech modelach zarządzania publicznego zaproponowała B. Kożuch [2012, s. 47-50]:

- Biurokratyczny, któremu odpowiada kultura biurokratyczna.
- Nowego zarządzania publicznego, któremu odpowiada kultura zmian organizacyjnych. W tej kulturze dominuje podejście oparte na sprawności ekonomicznej działania. Cechy tej kultury to m.in.: zorientowanie na odbiorców usług publicznych; duża swoboda w osiąganiu przedsiębiorczych celów; ocenianie według osiąganych rezultatów; zarządzanie ma formę sterowania wyzwalającego możliwości tkwiące w mechanizmach rynkowych oraz w osiąganiu celów przywiązuje się wagę do wykorzystania współczesnych metod i technik zarządzania wspomagających proces zmian.
- Koncepcji publicznego współzarządzania i służby publicznej, a odpowiada mu kultura współpracy międzyorganizacyjnej. Cechami kultury tego typu są m.in.: ukierunkowanie na obywateli oraz interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych; rola organizacji publicznej to służenie obywatelom, kreowanie wartości publicznej, dzielenie się władzą oraz silna orientacja na współpracę organizacyjną.

Najczęściej spotykany w literaturze i wykorzystywany do określenia typu kultury w danej organizacji jest model H. Camerona i R. Quinna. Model ten został wykorzystany do identyfikacji profilu kultury organizacji świadczących

usługi społeczne [Frączkiewicz-Wronka i Marzec, red., 2015, s. 98-110]. W badaniach tych oceniano sześć podstawowych cech organizacji, które określają jej typ kultury organizacyjnej:

1) ogólna charakterystyka organizacji,
2) styl przywództwa,
3) styl zarządzania pracownikami,
4) mechanizmy zapewniające organizacji spójność,
5) kluczowe wartości organizacyjne,
6) stosowane w organizacji kryteria sukcesu.

Przeprowadzone badania wskazały, że profil kultury organizacyjnej organizacji publicznych świadczących usługi jest najsilniej zorientowany na kulturę hierarchii (biurokracji), a nieco słabiej na kulturę klanu [Frączkiewicz-Wronka i Marzec, red., 2015, s. 108].

W literaturze można spotkać model kultury organizacji publicznej oparty na wymiarach produktywności i efektywności [Roberts, 2000, s. 220]. W modelu tym produktywność jest rozumiana jako skuteczność działania poprzez osiąganie najlepszych rezultatów, maksymalizację korzyści oraz optymalne wykorzystanie zasobów. Drugi wymiar, czyli efektywność, w organizacji publicznej jest rozumiany jako użycie poprawnego procesu, uważne nadzorowanie i redukowanie kosztów oraz ochrona bazy zasobowej. Na podstawie tych dwóch zmiennych wyodrębniono cztery rodzaje kultur organizacyjnych: adaptacyjną, twórczą, reaktywną i dyrektywną. Za kulturę o wysokiej efektywności i produktywności uznaje się kulturę twórczą (tabela 10.2). Kultura organizacyjna typu reaktywnego jest uznawana za kulturę o niskiej efektywności. Wśród cech charakteryzujących powyższe rodzaje kultury organizacji publicznych N.C. Roberts wymienia m.in.: cel, typ organizacji, otoczenie, planowanie, źródło inicjowania zmian, strukturę organizacyjną, rolę menedżera, rolę członka organizacji, sposób wdrażania oraz metaforę określającą kulturę organizacyjną.

Typologię kultury organizacyjnej zaproponowaną typowo dla organizacji publicznych przedstawiła A. Sinclair [1991]. Wymienia ona cztery różne modele kultury administracji publicznej:

1. Model kultury władzy. Istnieje tylko jedna kultura oparta na kontroli.
2. Model subkultury. Podstawowym założeniem jest to, że administracja publiczna ma wiele różnych, niezależnych subkultur, które różnią się od innych.
3. Model zawodowej wielokulturowości. Uznaje istnienie subkultur, ale, w przeciwieństwie do poprzedniego modelu, są one zgrupowane w ramach silnej, homogenicznej kultury wspólnej dla wszystkich instytucji publicznych.
4. Model kultury służby publicznej lub interesu publicznego. Istnieje wspólna kultura, ale jej główną cechą jest ukierunkowanie na służbę (interes) publiczny.

Tabela 10.2. Cechy kultury organizacji publicznej

Charakterystyka	Typ kultury			
	Reaktywna	Dyrektywna	Adaptacyjna	Twórcza
Cel	Reagowanie	Rozkazywanie, minimalizacja niepewności	Innowacje	Uczenie się
Typ organizacyjny	Neutralny	Machina biurokratyczna	Przystosowujący się, elastyczny	Sieć, organizacja wirtualna
Otoczenie	Koalicje konkurujące ze sobą, konflikty interesariuszy, otoczenie regulowane	Stabilne, proste	Duża liczba podmiotów wymuszających zmiany	Zmienne, trudno wyizolować części wewnętrzne i zewnętrzne organizacji publicznej
Planowanie	Chaotyczne	Scentralizowane, hierarchia celów i strategii, sekwencyjny proces planowania	Wizja i wartości pochodzące z góry, strategie wyłaniające się dzięki eksperymentom	Cele strategiczne identyfikowane przez organy zarządcze, strategie tworzone przy współpracy z interesariuszami
Zmiany inicjowane	Zawiązane sojusze polityczne	Szczyt władzy podejmujący decyzje o nowym kursie	Znajdowanie nowych szans dzięki eksploracji i eksperymentowaniu	Współpraca z interesariuszami
Struktura organizacyjna	Nieokreślona	Scentralizowana, mechaniczna	Zdecentralizowana, zarządzana projektami	Tworzenie komórek organizacyjnych, zespołów o dużej swobodzie, partnerstwo
Rola menedżera	Kryzys menedżerski	Kontroler	Wizjoner, katalizator innowacji	Projektant, mentor
Rola członka instytucji	Aktor polityczny	Żołnierz	Przedsiębiorca, innowator	Podmiot organizacji uczącej się
Sposób wdrażania	Projektowanie niepowiązanych elementów	Scentralizowane projektowanie systemu	Powiązanie pomiędzy wizją a doświadczeniem	Powiązanie pomiędzy strategią a planami operacyjnymi
Metafora kultury	Gra, walka	Machina	Zdobywanie szczytów	Struktura DNA, hologramy

Źródło: Opolski i Modzelewski [2008, s. 26]; Roberts [2000, s. 221-222].

B. Kożuch zaproponowała typologię kultury ze względu na ukierunkowanie na konfrontację oraz kooperację i wzajemność. Na podstawie tych dwóch wymiarów zidentyfikowano cztery typy kultury [Kożuch, 2012, s. 51-52]:

- Konkurowania − oparta na założeniu, że środowisko nie jest przyjazne i jednocześnie dynamiczne i burzliwe, wymagające ciągłego wzmacniania konkurencyjności. Jest to kultura charakterystyczna dla większości organizacji biznesowych.

- Współpracy − charakteryzuje ją dążenie do większej efektywności (sprawności) dzięki współpracy z innymi organizacjami w oparciu o zasadę wzajemności. Kultura współpracy może mieć stosunkowo trwały charakter, np. w przypadku organizacji publicznych i pozarządowych zarządzanych w nowoczesny sposób.
- Unikania współdziałania − charakteryzuje się koncentracją na własnej, zwykle niszowej domenie organizacji. Koncentruje się na interesariuszach wewnętrznych. Jest to typowa kultura dla przedsiębiorstw nienastawionych na ekspansję.
- Ugody − związana jest z kombinacją orientacji kooperacyjnych ze zmierzającymi do zachowania status quo albo wynika z uzależnienia od silniejszego partnera, np. organizacji pozarządowych, dostawców itp.

R. Quinn i J. Rohrbaugh [1983] opracowali model kultury organizacji publicznej oparty na modelu konkurujących wartości (Competing Values Framework, CVF). Typologia ta może być wykorzystana w organizacji jako narzędzie do opracowania programów zarządzania w organizacji, w tym strategicznego. Jest to również odpowiednie narzędzie do diagnozowania istniejącej i pożądanej kultury organizacyjnej [Parker i Bradley, 2000]. Model CVF opiera się na wymiarach elastyczności, kontroli oraz koncentracji na środowisku zewnętrznym lub wewnętrznym. Mają one swoje odzwierciedlenie w czterech modelach kultury [Mansor i Tayib, 2010, s. 83-84]:

- Relacji międzyludzkich. Elastyczność i środowisko wewnętrzne. Ten rodzaj kultury podkreśla szkolenia i szerszy rozwój zasobów ludzkich w celu wzmocnienia morale pracowników i ich spójności. Z tym modelem jest związany większy poziom zaufania i uczestnictwa dzięki pracy zespołowej. Menedżerowie w tym modelu poszukują mentorów i zachęcają pracowników.
- Otwartego systemu. Elastyczność i środowisko zewnętrzne. Skupia się na innowacyjności i przedsiębiorczości. Wzrost i pozyskiwanie zasobów są ważne i menedżerowie mają tendencję do nagradzania indywidualnych inicjatyw.
- Racjonalności celów. Kontrola i środowisko zewnętrzne. Są to kultury racjonalne ze względu na nacisk na wyniki i realizacje celu. Organizacje takie są zorientowane na produkcję i menedżerowie mają tendencję do podkreślania wyników, wydajności i efektywności.
- Procesów wewnętrznych. Kontrola i wewnętrzny nacisk. Tradycyjny biurokratyczny model kultury sektora publicznego. Jest to hierarchiczna kultura, gdzie jest wykorzystywane zarządzanie informacją i komunikacją, aby osiągnąć stabilność i kontrolę w organizacji. Menedżerowie zachęcają do egzekwowania reguł, zgodności i dbałości o sprawy techniczne. Wewnętrznie organizacja procesów podkreśla rutenizację, centralizację, kontrolę stabilności, ciągłości oraz porządku.

Ważną funkcją kultury organizacyjnej jest możliwość wpływania na wydajność organizacyjną. Kultura organizacyjna w tym zakresie podkreśla nieformalne aspekty organizacji i służy do ich stabilizowania oraz zintegrowania. Może ona również wpływać na warunki kontroli politycznej administracji publicznej. Reformy, które są zgodne z tradycyjną kulturą danej organizacji, są łatwiej akceptowane niż te, które nie są.

10.3. Specyfika zmian organizacyjnych w organizacji publicznej w kontekście kultury organizacyjnej

Zdolność do ciągłej i skutecznej zmiany jest uważana za niezbędną w przetrwaniu każdej organizacji. W przypadku organizacji publicznej zmiany są stałym elementem ich funkcjonowania. Podstawowym czynnikiem wpływającym na potrzebę wprowadzania zmian w organizacjach, w tym organizacjach publicznych, jest system celów i wartości. Są one przedstawione w misji, którą dana organizacja publiczna spełnia wobec interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Przyjmując, że zmiany są wprowadzane przez menedżerów publicznych z potrzeby realizacji celów, należy zwrócić uwagę na fakt, że cele organizacji publicznej charakteryzują się niejasnością, niematerialnością lub trudnościami w mierzeniu ich skuteczności. Ponadto kryteria wyboru celów wynikają z odpowiedzialności publicznej, transparentności oraz zapewnienia równości społecznej. Można jednak przyjąć, pamiętając o specyfice celów publicznych, że menedżerowie organizacji publicznych wprowadzają zmiany, działają na rzecz maksymalizacji budżetu lub kształtowania organizacji [Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991]. Często można się również spotkać w praktyce funkcjonowania organizacji publicznej z uzasadnieniem wprowadzania zmian wynikającym z oszczędności [Lambright, 1998]. W kontekście oszczędzania należy zwrócić uwagę na sprzeczność wewnętrzną celów organizacji publicznej, wynikającą z występowania sytuacji kompromisowych pomiędzy wydajnością a otwartością na kontrolę publiczną, efektywnością a zachowaniem procedur oraz sprawiedliwością społeczną a wymaganiami politycznych grup nacisku. Następnymi przyczynami wprowadzania zarządzania zmianami w sektorze publicznym jest nacisk interesariuszy na poprawę wydajności i jakości świadczenia usług [Kuipers i in., 2014, s. 1].

Reasumując, powody wprowadzania zmian w organizacjach publicznych wynikają z potrzeby: maksymalizacji budżetu, kształtowania organizacji, wprowadzania oszczędności, poprawy wydajności oraz poprawy jakości usług. Należy zwrócić uwagę na fakt, że każdy z tych powodów można zapisać jako cel.

Zarządzanie zmianami jest to proces ciągłego odnawiania kierunku działania, struktur i możliwości organizacji, aby sprostać nieustannie zmieniającym się potrzebom klientów zewnętrznych i wewnętrznych [Moran i Brightman, 2001, s. 111]. Niezależnie od tego, jakie są przyczyny zarządzania zmianami, wydaje się, że jest to stały element krajobrazu organizacji publicznych [Coverntry i Nutley, 2001, s. 164]. Ma to swoje odzwierciedlenie w literaturze dotyczącej zarządzania w sektorze publicznym [Kuipers i in., 2014; Kickert, 2014; Schmidt, Groeneveld i van de Walle, 2017; Andrews i Esteve, 2015]. W literaturze można również spotkać stwierdzenia, że organizacje publiczne ze względu na tradycyjny, biurokratyczny charakter dobrze radzą sobie z rutynowymi problemami, ale są niezdolne do radzenia sobie z nowościami i zmianami [Lam, 2004]. Zjawisko takie dotyczy organizacji publicznej funkcjonującej na podstawie tradycyjnego modelu zarządzania publicznego. W przypadku organizacji funkcjonujących zgodnie ze współczesnymi teoriami zarządzania publicznego można stwierdzić, że jest to twierdzenie nie do końca trafne, ponieważ organizacje te funkcjonują w oparciu o podejście przedsiębiorcze i jednym z podstawowych ich działań jest zmiana pod potrzeby odbiorcy usług. Należy podkreślić, że przywódcy organizacji publicznych muszą brać na siebie odpowiedzialność za realizację celów i zadań, ale, co też ważne, potrafią wprowadzać i zarządzać zmianami [Austen-Tynda, 2009].

W literaturze przedmiotu z zakresu zarządzania publicznego można się spotkać z dwoma podstawowymi poglądami dotyczącymi tego obszaru. W pierwszym przypadku brakuje rozróżnienia pomiędzy zarządzaniem zmianą w organizacjach biznesowych i publicznych [Stewards i Kringas, 2003; Klarner, Probst i Soparnot, 2008]. Autorzy mający takie poglądy nie wskazują cech wyróżniających procesy zarządzania zmianą w organizacjach publicznych od tych występujących w sektorze biznesowym. W drugim przypadku podkreśla się różnicę pomiędzy cechami specyficznymi występującymi w poszczególnych typach organizacji [By i Macleod, 2009; Robertson i Seneviratne, 1995]. Pogląd ten jest zgodny z wieloma badaniami w tym zakresie w subdyscyplinie zarządzania publicznego [Hood, 2005; Rusaw, 2007]. Wskazują one na istotne różnice w zarządzaniu organizacjami publicznymi i biznesowymi.

Termin „zmiana" oznacza w organizacji wszystko, co inne, nowe, do tej pory niewystępujące w danym podmiocie. Najogólniej zmianę definiuje się jako każdą modyfikację w organizacji lub w jej funkcjonowaniu [Oliński, Krukowski i Zastempowski, 2014, s. 16]. Zmiana jest postrzegana również jako odstępstwo od tego, czego oczekiwano. W tym ujęciu zmiana może być destrukcyjna. Sytuacja taka występuje, gdy istnieje duża luka między tym, co się wydarzyło, a tym, czego oczekiwano [Harrington, 2018, s. 7].

W przypadku organizacji publicznej zmianę można zdefiniować jako modyfikację struktur, metod pracy lub celów całej organizacji lub jej części. W literaturze można spotkać wiele typów klasyfikacji zmian. Jedną z nich przedstawiła L. Ackerman [1986]. Zdefiniowała ona trzy najbardziej rozpowszechnione typy zmian zachodzących w organizacjach: rozwojowe, przejściowe i transformacyjne [Ackerman, 1986; Anderson i Anderson, 2002].

Zmiana rozwojowa oznacza poprawę istniejącej umiejętności, metody, standardu wydajności lub warunku, który z jakiegoś powodu nie spełnia obecnych lub przyszłych potrzeb organizacji lub odbiorców usług. Można przyjąć, że zmiany rozwojowe to ulepszenia „w ramach" tego, co jest już znane lub praktykowane. Takie ulepszenia są często logiczną korektą bieżących działań w organizacji. Zmiany te skupiają się na wzmocnieniu lub poprawieniu tego, co już istnieje w organizacji, zapewniając w ten sposób lepszą wydajność, ciągłość i większą satysfakcję. Procesy związane ze zmianami rozwojowymi sprawią, że pracownicy osiągają nowe poziomy wydajności. W praktyce zarządzania w organizacjach publicznych zmiana rozwojowa dotyczy osób, grup lub całej organizacji i jest podstawowym rodzajem zmiany nieodłącznie związanym z procesami doskonalenia, np. szkolenia; poprawa jakości lub doskonalenie procesu; budowanie zespołu; rozwiązywanie problemów; oprawa komunikacji; rozwiązanie konfliktu; zarządzanie spotkaniami oraz wzbogacenie pracy.

R. Beckhard i R. Harris [1987] po raz pierwszy nazwali i zdefiniowali zmianę przejściową w swoim modelu trzech stanów zmiany, który różnicował „stary stan", „nowy stan" i „stan przejściowy". Wyrazili pogląd, że zmiana przejściowa wymaga demontażu starego stanu i utworzenia jasno zaprojektowanego nowego stanu, zwykle osiągniętego przez określony czas, zwanego stanem przejściowym. Ten stan jest unikalny i różni się od tego, jak kiedyś funkcjonował stary stan lub jak nowy stan będzie działał. Zmiany przejściowe charakteryzują się większą złożonością. Można je przedstawić jako reakcje na znaczące zmiany w otoczeniu, które są niezbędne, aby osiągnąć zamierzone cele. Zmiana przejściowa zastępuje to, co jest, czymś zupełnie innym, zamiast po prostu ulepszyć stan istniejący. Zmiany przejściowe wynikają z działań menedżerów, którzy zauważają, że istnieje problem powodujący, że coś w organizacji musi się zmienić lub zostać utworzone, aby lepiej zaspokajać wymagania odbiorców usług. Aby osiągnąć ten nowy stan, organizacja musi porzucić dotychczasowe sposoby działania. Przykłady zmian przejściowych: reorganizacje; proste połączenia lub konsolidacje; wprowadzenie lub integracja systemów komputerowych lub technologii, które nie wymagają poważnych zmian w sposobie myślenia ani zachowaniu oraz wprowadzanie nowych usług, procesów, zasad lub procedur, które zastępują obecnie realizowane. R. Beckhard i R. Harris jako pierwsi zasugerowali, że zmianami tego rodzaju można i trzeba zarządzać. Jeśli przywódcy

doświadczają wpływów ludzkich i kulturowych w okresie przejściowym, wynika to zwykle z faktu, że [Beckhard i Harris, 1987]:

- osoby posiadają nieodpowiednie umiejętności do funkcjonowania w nowym systemie;
- pracownicy nie posiadają wiedzy na temat zmian i są niepewni co do przyszłych stanów;
- pracownicy nie rozumieją uzasadnienia zmiany lub korzyści;
- występuje niechęć ludzi do zaprzestania robienia tego, co robili w przeszłości;
- występuje zdolność utrzymywania stałości parametrów wewnętrznych w systemie;
- niewłaściwe zaplanowano i wdrożono zmiany, które powodują zamieszanie i niechęć;
- występują niejasne oczekiwania co do tego, co będzie potrzebne do odniesienia sukcesu w nowym systemie;
- u pracowników występuje strach przed niepowodzeniem;
- niezapewnienie wystarczającego wsparcia, aby odnieść sukces w nowym stanie.

Trzeci rodzaj zmian, czyli transformacyjne, są uważane za najbardziej złożony rodzaj zmian, przed którymi stoją organizacje. Transformacja jest radykalną zmianą z jednego stanu bytu do drugiego, tak istotną, że wymaga zmiany kultury, zachowania i sposobu myślenia, aby skutecznie ją wdrożyć i przetrwać [Ackerman, 1986; Anderson i Anderson, 2002]. Zmiana transformacyjna wymaga najczęściej zmiany ludzkiej świadomości. Powoduje ona zmianę sposobu, w jaki organizacja i jej pracownicy postrzegają otoczenie oraz poszczególne elementy organizacji. Nowy stan, który wynika z transformacji, jest w dużej mierze niepewny na początku procesu zmiany.

Zmiana organizacyjna może być trudna dla jej członków, z reakcjami od niedowierzania, przez frustrację, po gniew [Hechanova i Cementina-Olpoc, 2013]. W literaturze zwraca się również uwagę na strach i stres pracowników wywołany zmianami [Pihlak i Alas, 2012]. Dlatego istotne dla pracy menedżera publicznego jest poznanie reakcji pracowników oraz zareagowanie na nie poprzez skuteczne zarządzanie zmianą.

Zarządzanie zmianami w organizacjach publicznych wynika bardzo często z odgórnych strategii sprawowania władzy politycznej [Ferlie i in., 1996]. Można to uznać za mające znaczenie strategiczne w funkcjonowaniu organizacji. Zmiany są osiągane poprzez wstępnie zaprojektowany odgórny proces wdrażania wynikający z nowej strategii [Dunphy, 2000]. Literatura przedmiotu na temat zarządzania zmianami w sektorze publicznym wskazuje na większą złożoność i niejednoznaczność tego procesu w organizacjach publicznych niż w biznesowych. Podkreśla się również znaczenie otoczenia w tym procesie [Lu-

trin i Shani, 1998]. Wpływ otoczenia na funkcjonowanie organizacji publicznych wynika z powstawania innowacji technicznych i technologicznych w procesie świadczenia usług, występowania częstych i nieprzewidywalnych zmian w polityce państwa oraz zmian w postawach i wartościach obywateli. Z drugiej strony organizacje publiczne rzadziej wprowadzają zmiany ze względu na fakt, że oferowane usługi nie ulegają zmianom w długim okresie oraz nie pojawiają się nowi konkurenci.

Z analizy literatury wynika, że określone cechy organizacji sektora publicznego wpływają na zmiany i zarządzanie nimi [Isett i in., 2012]. Jednym z obszarów wyróżniających wprowadzanie zmian jest centralizacja zarządzania organizacją publiczną. Z centralizacji wynika m.in. niemożność podejmowania decyzji bez zatwierdzenia przez przełożonego [van der Voet, 2014]. Ogranicza to w znaczny sposób swobodę wprowadzania zmian, nawet tych mało istotnych. Drugim z obszarów mającym wpływ na kontekst wprowadzania zmian jest wysoka formalizacja działań. Wynika to z biurokratycznego charakteru organizacji publicznej. Przy zarządzaniu zmianami w organizacjach publicznych należy również zwrócić uwagę, że w organizacjach dochodzi do konfliktów politycznych w wyniku sprzecznych lub niejednoznacznie zdefiniowanych celów.

Zmiana struktury i procesów zachodzących w organizacji publicznej jest często określana jako istota zarządzania publicznego [Pollit i Bouckaert, 2000, s. 8-9]. Zmiany te mogą obejmować przeprojektowanie kluczowych procedur służących obywatelom, ustalenie standardów jakości życia, edukacji lub systemu, w ramach którego pracownicy są rekrutowani, szkoleni, oceniani oraz awansowani. Zmiany te powinny być nakierowane na skuteczność działania tych organizacji [Philippidou, Soderquist i Prastacos, 2004]. Znaczenie zmiany w zarządzaniu publicznym podkreśla również J. Hausner, który koncentruje się w swoich publikacjach na „skutecznym kierowaniu wieloma i wielokrotnymi zmianami, które – choć niezbędne – nie są ani oczywiste, ani zdeterminowane" [Hausner, 2008, s. 10].

Również teoria zarządzania administracyjnego wskazywała, że urzędy działające w warunkach zmian nie mogą sobie pozwolić na utrzymywanie sztywnych opisów ról i łańcuchów zarządzania, chociaż twórcy tej teorii zwracali również uwagę menedżerom publicznym na zalety sprecyzowania zakresu uprawnień i kompetencji każdego urzędnika [Tompkins, 2005, s. 122-123].

Znaczenie zarządzania zmianami w funkcjonowaniu organizacji publicznych podkreśla się również w koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM), w którym to jednym z podstawowych trendów jest zmiana stylów podejmowania decyzji i współpracy w krajach o ugruntowanej tradycji administracji publicznej [Hood, 1991]. Nowe zarządzanie publiczne nie jest spójną teorią organizacji i zarządzania w sektorze publicznym. Jednak w każdym z jej nurtów

pojawiają się rozwiązania mające zwiększyć efektywność funkcjonowania organizacji publicznych w oparciu o zmiany w praktyce ich funkcjonowania.

Modelem funkcjonowania organizacji opartym na ogólnym nurcie zarządzania zmianami w organizacjach publicznych jest New Business Models for Public-Sector Innovation [Micheli i in., 2012]. Podkreśla się w nim zachęcanie menedżerów publicznych do większego nacisku na wymierne korzyści dla obywateli poprzez udoskonalenia i zmiany w świadczeniu usług publicznych. Niektórzy autorzy podkreślają, że pozwala to pokonać opór organizacyjny wobec zmiany, jak również awersję menedżerów publicznych do ryzyka [Brwon, Ryan i Parker, 2002].

W literaturze przedmiotu przyjmuje się pięć podstawowych obszarów, które są wykorzystywane do zidentyfikowania cech związanych z procesami zmian i ich wdrażaniem w organizacjach publicznych: kontekst, treść, proces, wyniki i przywództwo [Kuipers i in., 2014; Schmidt, Groeneveld i van de Walle, 2017]. Pierwsze cztery czynniki zostały zidentyfikowane przez Pettigrew, Woodman i Cameron [2001], a przywództwo zostało dodane przez Kuipers i współpracowników [Kuipers i in., 2014; Fernandez i Pitts, 2007].

Kontekst jako cecha wyróżniająca zarządzanie zmianami w organizacjach publicznych odnosi się do ich środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Kontekst związany ze środowiskiem zewnętrznym dotyczy otoczenia. Poprzez otoczenie organizacji publicznej można rozumieć uwarunkowania i wzajemne zależności pomiędzy czynnikami znajdującymi się poza organizacją a mającymi wpływ na jej funkcjonowanie, jak również poddającymi się jej wpływowi [Krukowski, 2016, s. 44]. Szczególne znaczenie w procesie zarządzania zmianą posiada otoczenie polityczne, ponieważ menedżerowie publiczni odpowiadają pośrednio lub bezpośrednio przed organami władzy publicznej. Powoduje to, że w procesie zarządzania zmianą menedżerowie mogą przypisywać mniejsze znaczenie kryteriom ekonomicznym na rzecz kryteriów prawno-politycznych. Na tej podstawie można stwierdzić, że w organizacjach publicznych otoczenie prawne stanowi jeden z najważniejszych czynników mający wpływ na procesy zmian. Do pozostałych podstawowych elementów otoczenia warunkujących funkcjonowanie podmiotów sektora publicznego można zaliczyć: warunki technologiczne, warunki ekonomiczne, demograficzne cechy społeczeństwa, warunki ekologiczne, warunki kulturowe [Rainey, 2009, s. 91]. Analizę kontekstu wprowadzania zmian w organizacji publicznej można również rozpatrywać poprzez relacje, jakie zachodzą na płaszczyźnie organizacja-otoczenie. Relacje te można wyjaśnić na gruncie teorii interesariuszy [Kożuch, 2004, s. 99]. Interesariuszami mogą być ludzie: pracownicy, menedżerowie, dostawcy, klienci (użytkownicy usług organizacji publicznych) i organizacje, które mają udziały w celach organizacji. Do interesariuszy organizacji publicznych zalicza się rów-

nież: obywateli; podatników; odbiorców usług; administrację publiczną; pracowników; związki zawodowe; grupy interesu; partie polityczne; organizacje sektora finansowego i biznesowego.

Jednym z obszarów wyróżniających procesy zarządzania zmianą w organizacjach publicznych jest tworzenie i wdrażanie innowacji. Kontekst wewnętrzny wynika z faktu, że organizacje publiczne i biznesowe różnią się również naciskiem na skuteczność (poziom osiągania celu) i efektywność działania [Berman, 2006, s. 7-9]. Skuteczność ma zwykle największe znaczenie w sektorze publicznym, zaś efektywność w biznesowym. Podmioty publiczne wyróżniają się również większym naciskiem na sprawiedliwość w podejmowanych działaniach [Schroeder, Tears i Jordan, 2005, s. 496].

Treść zmian odnosi się do tego, co się zmieniło w organizacji, w tym w szczególności do strategii, systemów i struktury organizacji [Kuipers i in., 2014, s. 2]. Typowe zmiany w tym zakresie dotyczą wprowadzania w organizacjach publicznych nowych procesów, systemów i procedur. Zmiany te obejmują dla przykładu wprowadzenie nowych systemów księgowych, mierników wydajności, technologii informatycznych lub e-administracji. Treść zmian odnosi się również do aspektów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Wynika to z faktu, że wydatki na personel stanowią zwykle znaczną część budżetu organizacji publicznej [Holzer, Lee i Newman, 2003, s. 44]. Dlatego też menedżerowie publiczni utożsamiają politykę kadrową z oszczędzaniem, poprzez redukcję zatrudnienia, zamrożenie płac lub outsourcing personalny. W literaturze wyróżnia się również treść zmian ściśle związaną z różnymi obszarami reform sektora publicznego [Christensen i Pallesen, 2001, s. 179]. W większości przypadków zmiany te są opisane pod względem treści reformy lub zmian polityk w skali całego sektora publicznego.

Proces zmian w organizacjach publicznych może przebiegać zgodnie z linearną progresją poprzez kolejne etapy [Armenakis, Stanley i Field, 1999]. Jednak proces ten rzadko w praktyce przebiega w tak prosty, liniowy sposób [Amis, Slack i Hinings, 2004, s. 16]. J.P. Kotter [1996, s. 21] zaproponował rozbudowany, ośmioetapowy model procesu wprowadzania zmian:

1) uświadomienie pilności zmiany,
2) budowa zespołu wdrażającego zmiany,
3) stworzenie wizji zmiany,
4) informowanie o celach zmiany,
5) upełnomocnienie do działania,
6) osiągnięcie szybkich sukcesów,
7) konsolidowanie zysków i dalsza zmiana,
8) utrwalenie zmiany w kulturze.

W odniesieniu do procesu projektowania zmian w sektorze publicznym zwraca się często uwagę, że należy zakładać, iż będzie to działanie rozłożone w czasie. Według F. Longo [2008] proces implementacji zmian przebiega według następujących etapów:

1) konferencje i warsztaty mające na celu systematyzację i rozszerzenie wiedzy na temat obszaru zmiany;
2) badania ewaluacyjne do analizy sytuacji decyzyjnej;
3) budowanie grupy poparcia, sojuszy (politycznych, menedżerskich, pracowniczych, opinii publicznej) w kwestiach, które podlegają zmianie;
4) opracowanie technicznego projektu zmian;
5) szkolenie i coaching;
6) pierwsze eksperymentalne, pilotażowe wdrożenie;
7) pierwsze oceny i silne wsparcie oraz zachęty dla innowatorów;
8) rozpowszechnianie i wzrost wskaźnika wdrożenia;
9) ocena i ponowne przemyślenie potrzeb związanych ze zmianą.

Czwartą cechą są wyniki zmian, które mogą być „zamierzone lub niezamierzone, pozytywne lub negatywne" [Kuipers i in., 2014, s. 12]. Zmiany wyników funkcjonowania można postrzegać jako merytoryczne rezultaty wdrożenia zmiany, które mogą być zamierzone lub niezamierzone, pozytywne lub negatywne. W przypadku identyfikowania wyników zmian można spojrzeć na nie z punktu widzenia koncepcji: wejście–działanie–wyjście–wynik. Z punktu widzenia zmian planowych ustalanie wyniku zmian zaczyna się od identyfikacji obecnej (niepożądanej) sytuacji [Rainey, 2003, s. 366]. Z tej sytuacji tworzy się obraz (pożądany) sytuacji w przyszłości. W przypadku planowanych podejść do zmiany wyniki są planowane z wyprzedzeniem. Natomiast w przypadku podejścia do wyników zmian opartego na pojawiających się zmianach (wyłaniających się) zmiana wyników nie jest wcześniej określana. Wyniki pojawiają się i są definiowane jako sama zmiana. W związku z tym w planowanych podejściach do zmian wyniki są określane z góry, podczas gdy w podejściach opartych na pojawiających się zmianach wyłaniają się w trakcie procesu zmiany. W przypadku zmian pojawiających się trudniej jest ocenić sukces zmiany z góry. Dlatego też menedżerowie publiczni, zamiast być biernymi obserwatorami zmian pojawiających się, powinni, podobnie jak w planowanym podejściu do zmiany, ułatwiać procesy zmian [Higgs i Rowland, 2005, s. 125]. W organizacjach publicznych podkreśla się często znaczenie wartości jako wyniku zmian [Kuipers i in., 2014, s. 2]. Wśród uniwersalnych wartości wpływających na wyniki zmian, którymi powinny się charakteryzować organizacje publiczne, wymienia się [Rainey, 2009, s. 91]: w grupie kompetencji − wydajność, skuteczność, efektywność, czasowość, niezawodność wiarygodność oraz racjonalność, zaś w grupie reagowania − odpowiedzialność, legalność, przestrzeganie i szacunek dla prawa, rea-

gowanie na potrzeby społeczne, przestrzeganie norm etycznych, uczciwość, równe traktowanie, bezstronność, otwartość na kontrolę zewnętrzną oraz krytykę z zewnątrz.

10.4. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zmianami w organizacji publicznej

Kultura organizacyjna jest uznawana za integralną część skutecznych inicjatyw i strategii zmian [Parry i Proctor-Thomson, 2003]. Potwierdzeniem tego jest wiele pozycji literatury, w których wskazuje się na duże znaczenie we wprowadzaniu zmian organizacyjnych kultury [Beer, Eisenstat i Spector, 1990]. W literaturze z obszaru zarządzania publicznego można również spotkać opracowania, w których nie bierze się pod uwagę znaczenia kultury organizacyjnej jako czynnika mającego wpływ na funkcjonowanie organizacji [Kelman, 2005a]. Jednak zdecydowana większość wskazuje na znaczenie kultury obok rozwoju struktur organizacyjnych, szkoleń i zachęt jako kluczowego czynnika mającego wpływ na wprowadzanie zmian w organizacji [Kelman, 2005b, s. 24]. Na przykład według W.J. Kikerta [2014] do czynników sukcesu w zarządzaniu zmianami należy zaliczyć zakotwiczenie zmian w kulturze organizacyjnej.

Przykładem kultury sprzyjającej zmianom jest kultura adhokracji. Jest ona przedstawiona jako kulturowy model organizacji zdolnej do uczenia się i zmiany [Lauer, 2020, s. 238]. Model ten opiera się na dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy elastyczności i stabilności, drugi zaś orientacji wewnętrznej i zewnętrznej [Cameron i Quinn, 2003, s. 40]. Formy organizacji tego typu są nietrwałe, przez co mogą się szybko dostosować do zmian warunków funkcjonowania. Główne cechy organizacji posiadającej tego typu kulturę to: popieranie zdolności przystosowania się, elastyczność i kreatywność w sytuacjach zdominowanych przez niepewność, niejednoznaczność i nadmiar informacji. Organizacje, w których występuje kultura adhokracji, są dynamiczne, przedsiębiorcze i kreatywne.

Kultura organizacyjna w organizacjach publicznych, szczególnie oparta na modelu nowego zarządzania publicznego i służby publicznej, może się przyczyniać do lepszego dopasowania do wymogów otoczenia oraz interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Należy podkreślić jej znaczenie w wysiłkach organizacji na rzecz zwiększenia świadczenia usług publicznych nastawionych na obywatela [Junge, Kelleher i Hadjivassiliou, 2006].

Obok kultury organizacyjnej również przywództwo jest uważane za czynnik, który silnie determinuje proces zmian w organizacjach [Afsaneh, 1993; Kotter, 1998; Schein, 1984]. Niektóre wyniki badań podkreślają, że kultura organizacyjna została skonceptualizowana jako mediator relacji między przywódz-

twem transformacyjnym a zmianami w organizacji o charakterze innowacyjnym [Sarros i in., 2008; Jassawalla i Sashittal, 2002; Prather i Turrell, 2002].

Przy założeniu, że rola przywództwa jest wiodąca w kształtowaniu i przekazywaniu kultury organizacyjnej [Weber, 1996], można stwierdzić, że ma ono również wpływ na sposób wprowadzenia i zarządzania zmianą w organizacji publicznej. Dla przykładu J.T. Hennessy [1998] stwierdza, że kompetencje posiadane przez liderów są skorelowane ze stopniem zmian kulturowych zachodzących w organizacjach publicznych. Znaczenie przywództwa w zarządzaniu zmianami zostało podkreślone przez różnych autorów [Kotter, 1996; Fernandez i Rainey, 2006; Higgs i Rowland, 2005] (szerzej rozdział 12). Badania przywództwa w zakresie zmian organizacyjnych rozróżniają trzy kategorie zachowań przywódczych:

- zachowania kształtujące odnoszące się do tego, jak liderzy próbują kształtować zachowanie.
- wykorzystywanie zmian kadrowych, aby przekonać pracowników, że zmiany są nieuniknione.
- zatrudnianie zewnętrznych konsultantów mających wprowadzać zmiany.

Obecnie zwraca się uwagę na potrzebę działań innowacyjnych i ryzykownych ze strony menedżerów organizacji publicznych. Przywódcy organizacji publicznych muszą brać na siebie odpowiedzialność za realizację celów i zadań, ale − co też ważne − potrafią wprowadzać i zarządzać zmianami. W literaturze można spotkać kilka poglądów na przywództwo organizacji publicznych charakterystycznych dla zarządzania zmianami. Szczególnie trzeba zwrócić uwagę na znaczenie przywództwa transformacyjnego, które wynika z pojęcia zmiany. Działanie przywódcy w tej koncepcji skupia się na tworzeniu zmian oraz kultury w organizacji. Cechami tych przywódców jest nastawienie na osiąganie celów w długim terminie i etyczność działania. Przywództwo przedsiębiorcze również opiera się na idei innowacyjności i wyjścia naprzeciwko oczekiwaniom interesariuszy.

W procesie zmiany menedżerowie mogą się spotkać z różnym nastawieniem i zachowaniem pracowników wobec zmiany: od wrogości do entuzjazmu, od oporu do współpracy. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że kultura organizacyjna może odgrywać ważną rolę zarówno w generowaniu emocji podczas zmiany, jak i wpływaniu na ich ekspresję lub tłumienie [Smollan i Sayers, 2009]. Reakcja poszczególnych osób jest wypadkową sił dotyczących natury zmiany, jej konsekwencji dla zainteresowanego, historii organizacji, doświadczenia jednostki oraz jej typu osobowości [Cameron i Green, 2012].

Kultura organizacyjna ma wpływ na integrację pracowników organizacji publicznej, m.in. poprzez [Williams, Dobson i Walters, 1989 s. 67]:

- wspólne kategorie pojęciowe rozumiane przez wszystkich członków danej organizacji;

- poczucie przynależności i wyodrębnienia poprzez określenie granic danej grupy społecznej i kryteriów przyjęcia lub odrzucenia;
- określenie reguł pozyskiwania autorytetu, sprawowania władzy organizacyjnej i relacji między przełożonym a podwładnymi;
- zaspokojenie potrzeb emocjonalnych pracowników społecznych.

W organizacjach publicznych istnieje permanentne napięcie między potrzebą rewolucji kulturalnej przestarzałych wzorców biurokracji w celu zwiększenia elastyczności i innowacyjności z jednej strony a chęcią utrzymania standardów i sprawiedliwych procedur niezbędnych dla obsługi szerokiej grupy interesariuszy z drugiej strony. Nacisk na elastyczność, zdolności adaptacyjne i innowacyjne mieści się głównie w sferze kultury organizacyjnej [Siemiński i Krukowski, 2020].

Istotne znaczenie należy przypisać kulturze organizacyjnej jako czynnikowi wpływającemu na przeciwdziałanie oporowi wobec zmian. Jedną z podstawowych przyczyn występowania oporu przeciwko zmianom jest fakt, iż mogą one zagrażać ciągłości środowiska pracy i tworzyć klimat niepewności i niejednoznaczności. Biorąc pod uwagę zakres i skalę wdrażanych w organizacjach zmian, zrozumiałe jest, że niektórzy pracownicy mogą dążyć do utrzymania status quo i stawiać opór tym zmianom. Najczęściej opór wynika z jednego lub kombinacji następujących czynników [Dawson, 2003]:

- zmiana merytoryczna w zakresie pracy (zmiana wymagań, umiejętności na stanowisku);
- zmniejszenie bezpieczeństwa ekonomicznego lub ciągłości zatrudnienia;
- zagrożenie psychiczne (postrzegane lub faktyczne);
- zakłócenie warunków społecznych (nowe ustalenia dotyczące pracy);
- obniżenie statusu (redefiniowanie relacji władzy w organizacji).

Istotna zmiana charakteru pracy i umiejętności wymaganych do wykonywania pewnych funkcji może wywołać nieufność i opór, szczególnie w sytuacjach, gdy pracownicy nie są informowani o zmianie przed wdrożeniem. Nawet jeśli zagrożenia te odbijają się raczej w postrzeganiu zmiany przez jednostkę niż w rzeczywistym zagrożeniu, prawdopodobnie wystąpi opór pracowników.

Powody, dla których pracownicy opierają się zmianom, mogą być następujące [Dawson, 2003]:

a) nie można zrozumieć problemu;
b) wdrażane rozwiązanie nie jest z punktu widzenia pracowników najlepsze, ponieważ preferowana jest alternatywa;
c) poczucie, że proponowane rozwiązanie nie będzie działać;
d) zmiana wiąże się z nieakceptowalnymi kosztami osobowymi;
e) nagrody nie są wystarczające;
f) strach przed niemożnością poradzenia sobie z nową sytuacją, nowymi wymaganiami;

g) zmiana grozi zniszczeniem istniejących ustaleń społecznych;
h) dotychczasowe źródła wpływu i kontroli ulegną erozji;
i) nowe wartości i praktyki są trudno akceptowalne;
j) chęć zmian jest niska;
k) motywy wprowadzenia zmian są uważane za podejrzane;
l) inne interesy są bardziej cenione niż nowe propozycje;
m) zmiana zmniejszy dynamikę lub/i możliwości kariery.

Jednym ze współczesnych, intrygujących kierunków badań w zakresie źródeł oporu przeciwko zmianom jest identyfikowanie w nim roli i znaczenia cynizmu organizacyjnego. Cynizm jest definiowany na wiele sposobów, ale Y. Qian i T.D. Daniels [2008] zdefiniowali go jako specyficzny dla zmian, odnoszący się do konkretnej zmiany organizacyjnej składającej się z trzech wymiarów: niewiary w określone lub domniemane motywy kierownictwa zmian, poczucia pesymizmu i frustracji z powodu wysiłków na rzecz zmian i krytycznych zachowań w kierunku konkretnej zmiany. Według autorów cynizm ma duży wpływ na opór przeciwko zmianom. Jeśli w grupie dominuje cynizm, opór będzie najbardziej prawdopodobną reakcją na zmianę [Qian i Daniels, 2008].

W literaturze przedmiotu można również spotkać ambiwalencję nastawienia do zmian. Reakcje behawioralne na zmianę mogą być sprzeczne, np. jawne popieranie zmiany, któremu towarzyszy ukryte odrzucenie poprzez anonimowe zgłoszenie krytyki do skrzynki z sugestiami. Potrzeba zmiany może być zaakceptowana na poziomie poznawczym, ale może istnieć opór emocjonalny. Charakter reakcji behawioralnej nie jest prostym wynikiem reakcji poznawczych i afektywnych [Smollan, 2006]. Postawy pracowników wobec zmiany organizacyjnej są uwarunkowane czynnikami sytuacyjnymi związanymi z inicjatywą zmiany, w wyniku czego mogą ewoluować z czasem wraz ze zmianą ich doświadczenia.

Co więcej, ludzie mogą mieć różne postrzeganie, nawet jeśli pracują w tym samym kontekście organizacyjnym i doświadczają tej samej obiektywnej rzeczywistości; zachowania i postawy jednostek są bardziej zdeterminowane przez ich postrzeganie rzeczywistości niż przez obiektywną rzeczywistość [Choi, 2011].

Wśród innych zaleceń najczęściej wskazuje się kooptację, negocjacje lub/i wsparcie dla osób/grup, które w największy sposób tracą na nowych rozwiązaniach czy też wreszcie wymuszanie oczekiwanych zachowań. Ostatnie z rozwiązań daje szybki efekt, ale jest on najczęściej nietrwały i w przyszłości może zaognić sytuację do ostrego konfliktu. Inni autorzy wskazują, że dla sukcesu wdrażanych zmian kluczowe jest wykreowanie innowacyjnego klimatu i silnej wizji, które budują poczucie odpowiedzialności za zmiany i psychologiczne wzmocnienie pracowników [Seppala i in., 2012].

10.5. Podsumowanie

Jeżeli założymy, że kultura ma kluczowe znaczenie dla efektywności organizacyjnej, to wynika z tego, że zadaniem menedżerów publicznych jest jej zrozumienie, monitorowanie, jak również aktywne jej kształtowanie w organizacji. Zwiększenie wiedzy na temat kultury organizacyjnej może zatem dostarczyć menedżerom szczególnej wiedzy na temat podstawowych cech organizacji, które z kolei pomagają w zarządzaniu lub zmianie kultury.

Naciski na poprawę sprawności urzędów administracji publicznej w połączeniu ze zwiększoną kontrolą publiczną wzmacniają potrzebę zasadniczej zmiany w ramach tych organizacji, co może prowadzić do zmian w kulturze organizacyjnej [Valle, 1999; Schraeder, Tears i Jordan, 2005, s. 496]. Jednak podkreśla się również, że zarządzanie kulturą organizacji może być jednym z trudniejszych zadań, jakie można napotkać podczas badania funkcjonowania organizacji [Schulz, 2001].

Cechy kulturowe organizacji mogą również odgrywać kluczową rolę, jeśli chodzi o sukces lub niepowodzenie innowacji organizacyjnych, co ma szczególne znaczenie w przypadku wprowadzania rozwiązań poprawiających ich sprawność funkcjonowania [Detert, Schroeder i Mauriel, 2000]. Dla przykładu w urzędach administracji publicznej kulturę organizacyjną można zdefiniować jako archiwum, które ujawnia wzory myślenia, wartości i zachowania ludzi podporządkowane obraniu właściwej „drogi" dojścia co celów. Z punktu widzenia analizy kultury w organizacjach publicznych istotne jest to, że jest ona pod wpływem politycznych wartości i przekonań wynikających z ich otoczenia. Można stwierdzić, że kultura w pewnym stopniu pozwala na przetrwanie zmian legislacyjnych i dostosowanie się do nowych priorytetów postawionych przez władze urzędom administracji publicznej.

Kultura organizacyjna wpływająca na zmiany w organizacji publicznej powinna być kulturą przyjazną obywatelowi [Deal i Kennedy 1982]. Dlatego też menedżerowie organizacji publicznej powinni zwracać uwagę na to, że:

- zadania i działania, które są prowadzone w organizacji publicznej, mają na celu skutecznie służyć obywatelom;
- ocena organizacji zależy od jakości świadczonych usług;
- świadczone usługi powinny posiadać wartości wspólne dla wszystkich członków organizacji;
- jakość usług jest podstawowym wyznacznikiem realizacji celów organizacji.

Obok specyfiki usług publicznych kultura organizacji publicznej jest uwarunkowana również jej podstawowymi funkcjami, których realizacja powinna się opierać na wykorzystaniu potencjału pracowników. Wynika z tego, że kultura organizacyjna jest uwarunkowana jej polityką personalną. Podkreśla się tu

szczególne znaczenie stabilności zatrudnienia jako elementu wpływającego na tworzenie silnej kultury [Górniak, 2003, s. 162]. Ten czynnik ma również negatywny wpływ na wprowadzanie zmian, ponieważ realizacja planowanych zmian w organizacjach publicznych często spotyka się z negatywną reakcją pracowników, a takie czynniki, jak wartości, normy i stabilność zatrudnienia są czynnikami, które mogą opóźnić lub zakłócać procesy zmian [Burn i Robins, 2003]. W tym kontekście pojawia się również znaczenie kultury organizacyjnej jako czynnika determinującego (utrudniającego lub wspierającego) procesy zmian w administracji publicznej.

Bibliografia

Ackerman L. (1986), *Development, Transition or Transformation: The Question of Change in Organizations*, "OD Practitioner", Vol. 18(4), s. 1-9.

Afsaneh N. (1993), *Integrating Leadership and Strategic Management in Organizational Theory*, "Revue Canadienne des Sciences de l'Administration/Canadian Journal of Administrative Sciences", Vol. 10(4), s. 297-307.

Amis J., Slack T., Hinings C.R. (2004), *The Pace, Sequence, and Linearity of Radical Change*, "Academy of Management Journal", Vol. 47(1), s. 15-39.

Anderson D., Anderson L.A. (2002), *Beyond Change Management: Advanced Strategies for Today's Transformational Leaders*, John Wiley & Sons.

Andrews R., Esteve M. (2015), *Still Like Ships that Pass in the Night? The Relationship between Public Administration and Management Studies*, "International Public Management Journal", Vol. 18(1), s. 31-60.

Armenakis A.A., Stanley G.H., Field H.S. (1999), *Paradigms in Organizational Change: Change Agent and Change Target Perspectives* [w:] R.T. Golembiewski (ed.), *Handbook of Organizational Behavior*, Marcel Dekker, New York.

Austen-Tynda A. (2009), *Przywództwo w organizacjach publicznych* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.

Beckhard R., Harris R.T. (1987), *Managing Complex Change*, "Harvard Business Review", May-June, s. 123-133.

Beer M., Eisenstat R.A., Spector B. (1990), *Why Change Programs Don't Produce Change*, "Harvard Business Review", Vol. 68(6), s. 158-166.

Berger P.L., Luckman T. (1967), *The Social Construction of Reality*, Doubleday, New York.

Berman E.M. (2006), *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, M.E. Sharpe Armonk, New York-London.

Bolesta-Kukułka K. (1993), *Jak patrzeć na świat organizacji*, WN PWN, Warszawa.

Bratnicki M., Kryś R., Stachowicz J. (1988), *Kultura organizacyjna przedsiębiorstw. Studium kształtowania procesu zmian zarządzania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.

Brown K., Ryan N., Parker R. (2002), *New Modes of Service Delivery in the Public Sector: Commercialising Government Services*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 13, Iss. 2, s. 206-221.

By R.T., Macleod C., eds. (2009), *Managing Organizational Change* [w:] *Public Services*: *International Issues, Challenges and Cases*, Routledge, London, New York.

Cameron E., Green M. (2012), *Making Sense of Change Management. A Complete 12 Guide to the Models, Tools and Techniques of Organizational Change*, Kogan Page, London-Philadelphia-New Delhi.

Cameron K.S., Quinn R.E. (2003), *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Cameron K.S., Quinn R.E. (2011), *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*, John Wiley & Sons.

Choi M. (2011), *Employees' Attitudes Toward Organizational Change: A Literature Review*, "Human Resources Management", Vol. 50(4), s. 479-500.

Christensen J.G., Pallesen T. (2001), *Institutions, Distributional Concerns, and Public Sector Reform*, "European Journal of Political Research," Vol. 39, No. 2, s. 179-202.

Coventry H., Nutley S. (2001), *Change Management* [w:] C. Aulich, J. Halligan, S. Nutley (eds.), *Australian Handbook of Public Sector Management*, Allen and Unwin, Crow's Nest.

Crozier M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, Chicago.

Davies B., Philp A. (1994), *Monitoring Company Culture*, "Personnel Management", Vol. 26, No. 5, s. 69-71.

Dawson P. (2003), *Understanding Organizational Change. The Contemporary Experience of People at Work*, SAGE Publications, London.

Deal T.E., Kennedy A.A. (1982), *Corporate Cultures*, Addison-Wesley, Reading.

Detert R., Schroeder G., Mauriel J.J. (2000), *A Framework for Linking Culture and Improvement Initiatives in Organizations*, "Academy of Management Review", Vol. 25(4), s. 850-863.

Dingwall R., Strangleman T. (2005), *Organizational Cultures in the Public Services* [w:] C. Pollitt (ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, s. 468-490.

Dunleavy P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

Dunphy D.C. (2000), *Embracing the Paradox: Top-down versus Participative Management of Organizational Change: A Commentary on Conger and Bennis* [w:] M. Beer, N. Nohria (eds.), *Breaking the Code of Change*, Harvard Business School Press, Boston, s. 99-112.

Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A.M. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.

Fernandez S., Rainey H.G. (2006), *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, "Public Administration Review", March-April, s. 169-174.

Fernandez S., Pitts D.W. (2007), *Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change?* "The American Review of Public Administration", Vol. 37(3), s. 324-341.

Frączkiewicz-Wronka A., Marzec I., red. (2015), *Kultura organizacji publicznych świadczących usługi społeczne: orientacja, uwarunkowania i efekty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice, s. 98-110.

Górniak J., (2003), *Personel i kultura organizacyjna* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa.

Harrington H.J. (2018), *Innovative Change Management (ICM): Preparing Your Organization for the New Innovative Culture*, Productivity Press, New York.

Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.

Hechanova R.M., Cementina-Olpoc R. (2013), *Transformational Leadership, Change Management, and Commitment to Change: A Comparison of Academic and Business Organizations*, "The Asia-Pacific Education Researcher", Vol. 22(1), s. 11-19.

Hennessy J.T. Jr. (1998), *Reinventing Government: Does Leadership Make a Difference?* "Public Administration Review", Vol. 58(6), s. 522-532.

Higgs M., Rowland D. (2005), *All Changes Great and Small: Exploring Approaches to Change and Its Leadership*, "Journal of Change Management", Vol. 5(2), s. 121-151.

Hofstede G. (1996), *Cultures and Organizations Software of the Mind*, McGraw-Hill Trade, New York.

Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M. (2000), *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa.

Holzer M., Lee S.-H., Newman M.A. (2003), *Best Practices in Managing Reductions in Force: Lessons Learned from the Australian Public Service Reform*, "Review of Public Personnel Administration", Vol. 23(1), s. 38-60.

Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons?* "Public Administration", Vol. 69, s. 3-19.

Hood C. (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.

Hood C. (2005), *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme*, "Accounting, Organizations and Society", Vol. 20, No. 2/3, s. 93-109.

Isett K.R., Glied S.A.M., Sparer M.S., Brown L.D. (2012), *When Change Becomes Transformation: A Case Study of Change Management in Medicaid Offices in New York City*, "Public Management Review", Vol. 15(1), s. 1-17.

Jassawalla A.R., Sashittal H.C. (2002), *Cultures that Support Product Innovation Processes*, "Academy of Management Executive", Vol. 16, s. 42-54.

Junge K., Kelleher J., Hadjivassiliou K. (2006), *Think Paper 1: What Is the Scope for Organisational Change in the Public Sector in Europe?* Version No. 5.0, The Tavistock Institute, London.

Kelman S. (2005a), *Public Management Needs Help!* "Academy of Management Journal", Vol. 48(6), s. 967-969.

Kelman S. (2005b), *Unleashing Change. A Study of Organizational Renewal in Government*, Brookings Institution Press, Washington.

Kickert W.J. (2014), *Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for Successful Organizational Change in Dutch Ministerial Departments*, "The American Review of Public Administration", Vol. 44(6), s. 693-717.

Klarner P., Probst G., Soparnot R. (2008), *Organizational Change Capacity in Public Services: The Case of the World Health Organization*, "Journal of Change Management", Vol. 8(1), s. 57-72.

Kotter J.P. (1996), *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston.

Kotter J. (1998), *Cultures and Coalitions* [w:] R. Gibson (ed.), *Rethinking the Future: Rethinking Business, Principles, Competition, Control & Complexity, Leadership, Markets and the World*, Nicholas Brealey, London.

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.

Kożuch B. (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.

Kożuch B. (2012), *Kultura organizacyjna w zarządzaniu publicznym* [w:] Ł. Sułkowski, R. Seliga (red.), *Kulturowe determinanty zarządzania szpitalami w Polsce*, Difin, Warszawa.

Kożusznik B. (2002), *Zachowania człowieka w organizacji*, PWE, Warszawa.

Krukowski K. (2006), *Czynniki konkurencyjności organizacji publicznych* [w:] B. Kożuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, ISP UJ–Fundacja WZ, Kraków.

Krukowski K. (2010), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 597 „Ekonomiczne Problemy Usług", nr 57, s. 577-584.

Krukowski K. (2016), *Kulturowe uwarunkowania dojrzałości procesowej organizacji publicznej*, UMK, Toruń.

Kuipers B.S., Higgs M., Kickert W., Tummers L., Grandia J., van der Voet J. (2014), *The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review*, "Public Administration", Vol. 92(1), s. 1-20.

Lam A. (2004), Organizational Innovation [w:] J. Fagerberg, D. Mowery, R. Nelson (eds.), *Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.

Lambright W.H. (1998), *Downsizing Big Science: Strategic Choices*, "Public Administration Review", Vol. 58(3), s. 259-268.

Lauer T. (2020), *Change Management: Fundamentals and Success Factors*, Springer Nature.

Longo F. (2008), *Managing Public Reforms Effectively: A Strategic Change Management Approach* [w:] F. Longo, D. Cristofoli (eds.), *Strategic Change Management in the Public Sector*, John Willey and Sons.

Lutrin C.E., Shani A.B. (1998), *Reinventing in the Public Sector: Some Lessons and Limits* [w:] R.R. Sims (ed.), *Accountability and Radical Change in Public Organizations*, Quorum Books, Westport, CT, s. 71-96.

Mansor M., Tayib M. (2010), *An Empirical Examination of Organisational Culture, Job Stress and Job Satisfaction within the Indirect Tax Administration in Malaysia*, "International Journal of Business and Social Science", Vol. 1, No. 1, October, s. 83-84.

McAdam R., Donaghy J. (1999), *Business Process Re-engineering in the Public Sector. A Study of Staff Perceptions and Critical Success Factors*, "Business Process Management Journal", Vol. 5, No. 1, s. 33-52.

Mercier J. (1994), *Looking at Organizational Culture, Hermeneutically*, "Administration and Society", Vol. 26(1), s. 28-47.

Micheli P., Schoeman M., Baxter D., Goffin K. (2012), *New Business Models for Public-Sector Innovation. Successful Technological Innovation for Government*, "Research-Technology Management", September-October, s. 425-432.

Moran J.W., Brightman B.K. (2001), *Leading Organizational Change*, "Career Development International", Vol. 6(2), 111.

Niskanen W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, New York.

Oliński M., Krukowski K., Zastempowski M. (2014), *Zmiana gospodarcza. Postrzeganie z perspektywy lokalnego przedsiębiorstwa*, Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurska Klinika Biznesu, Olsztyn.

Opolski K., Modzelewski P. (2008), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa.

Parker R., Bradley L. (2000), *Organisational Culture in the Public Sector: Evidence from Six Organisations*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 13(2), s. 125-141.

Parry K.W., Proctor-Thomson S.B. (2003), *Leadership, Culture and Performance: The Case of the New Zealand Public Sector*, "Journal of Change Management", Vol. 3, No. 4, s. 376-399.

Pettigrew A.M., Woodman R.W., Cameron K.S. (2001), *Studying Organizational Change and Development: Challenges for Future Research*, "Academy of Management Journal", Vol. 44(4), s. 697-713.

Philippidou S.S., Soderquist K.E., Prastacos G.P. (2004), *Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership vs. Management, and the Path to Implementation*, "Public Organization Review: A Global Journal", No. 4, s. 317-337.

Pihlak Ü., Alas R. (2012), *Resistance to Change in Indian, Chinese and Estonian Organizations*, "Journal of Indian Business Research", Vol. 4, No. 4, s. 224-243.

Pollit C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.

Prather C.W., Turrell M.C. (2002), *Involve Everyone in the Innovation Process*, "Research Technology Management", Vol. 45, s. 13-16.

Qian Y., Daniels T.D. (2008), *A Communication Model of Employee Cynicism toward Organizational Change*, "Corporate Communications: An International Journal", 24, 13(3), s. 319-332.

Quinn J.R. (1983), *A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis*, "Management Science", Vol. 29(3), s. 363-377.

Rainey H.G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.

Rainey H.G. (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, John Wiley & Sons, San Francisco.

Roberts N.C. (2000), *Organizational Configurations: For Approaches to Public Sector Management* [w:] Brudney J.L., O'Toole L.J. Jr., Rainey H.G. (eds.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Georgetown.

Robertson P.J., Seneviratne S.J. (1995), *Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector*, "Public Administration Review", Vol. 55, No. 6, s. 547-558.

Rusaw A.C. (1996), *Transforming the Character of Public Organizations: Techniques for Change Agents*, Quorum Books, Westport Connecticut, London.

Rusaw A.C. (2007), *Changing Public Organizations: Four Approaches*, "International Journal of Public Administration", Vol. 30, No. 3, s. 347-361.

Sarros J.C., Cooper B.K., Jand J., Santora C.C. (2008), *Building a Climate for Innovation through Transformational Leadership and Organizational Culture*, "Journal of Leadership & Organizational Studies", Vol. 15, No. 2, s. 145-158.

Schein E.H. (1984), *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*, "Sloan Management Review", Winter, s. 3-16.

Schein E. (2004), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Schmidt E., Groeneveld S., van de Walle S. (2017), *A Change Management Perspective on Public Sector Cutback Management: Towards a Framework for Analysis*, "Public Management Review", Vol. 19(10), s. 1538-1555.

Schraeder R.S., Tears M., Jordan H. (2005), *Organizational Culture in Public Sector Organizations: Promoting Change through Training and Leading by Example*, „Leadership & Organization Development Journal", Vol. 26, No. 6, s. 492-502.

Schulz J.W. (2001), *Tapping the Best that Is within: Why Corporate Culture Matters*, "Management Quarterly", Vol. 422, s. 29-35.

Seppala T., Lipponen J., Bardi A., Pirittila-Backman A.M. (2012), *Change-oriented Organizational Citizenship Behaviour: An Interactive Product of Openness to Change Values, Work Unit Identification, and Sense of Power*, "Journal of Occupational and Organizational Psychology", Vol. 85(1), s. 136-155.

Siemiński M. (2008), *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń.

Siemiński M., Krukowski K., Szamrowski P. (2014), *Kształtowanie kultury organizacyjnej w administracji publicznej na przykładzie urzędów miast*, UWM, Olsztyn.

Siemiński M., Krukowski K. (2020), *Conditions of the Change Implementation Process in City Councils in Poland*, "Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska", nr 149, s. 561-574.

Sikorski Cz. (1999), *Zachowania ludzi w organizacji*, WN PWN, Warszawa.

Sikorski Cz. (2002), *Kultura organizacyjna*, C.H. Beck, Gdynia.

Sinclair A. (1991), *After Excellence: Models of Organizational Culture for the Public Sector*, "Australian Journal of Public Administration", Vol. 50(3), s. 321-332.

Smircich L. (1983), *Concepts of Culture and Organizational Analysis*, "Administrative Science Quarterly", Vol. 28, No. 3, s. 255-274.

Smollan R.K. (2006), *Minds, Hearts and Deeds: Cognitive, Affective and Behavioural Responses to Change*, "Journal of Change Management", Vol. 6(2), s. 143-158.

Smollan R.K., Sayers J.G. (2009), *Organizational Culture, Change and Emotions: A Qualitative Study*, "Journal of Change Management", Vol. 9(4), s. 435-457.

Steward J., Kringas P. (2003), *Change Management-Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service*, "Public Administration Review", Vol. 63, No. 6, s. 675-688.

Tompkins J.R. (2005), *Organization Theory and Public Management*, Thomson & Wadsworth, Belmont.

Valle M. (1999), *Crisis, Culture and Charisma: The New Leader's Work in Public Organizations*, "Public Personnel Management", Vol. 28, No. 2, s. 245-257.

Van der Voet J. (2014), *The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure*, "European Management Journal", Vol. 32(3), s. 373-382.

Weber Y. (1996), *Corporate Culture Fit and Performance in Mergers and Acquisitions*, "Human Relations", Vol. 49(9), s. 1181-1202.

Williams A., Dobson P., Walters M. (1989), *Changing Culture. New Organizational Approaches*, London.

Zbiegień-Maciąg L. (2002), *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultury znanych firm*, WN PWN, Warszawa.

Izabela Marzec
Janusz Strużyna
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 11

Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych

11.1. Wstęp

Przemiany społeczno-ekonomiczne, wzrost znaczenia wiedzy i kapitału intelektualnego, zmiany w prawie i silna krytyka społeczna sprawiają, że ewoluuje sposób zarządzania organizacjami publicznymi. Rodzą się nowe koncepcje zarządzania publicznego. Obecne warunki społeczno-ekonomiczne spowodowały zwiększenie nacisku na wyniki osiągane przez organizacje publiczne. Dzisiaj w sektorze publicznym silnie podkreślane jest znaczenie orientacji na klienta i efektywności funkcjonowania. Pociąga to za sobą konieczność zmiany podejścia do pracowników i sposobu zarządzania nimi. Zgodnie z klasyczną definicją zaproponowaną przez M. Armstronga zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) organizacji publicznych może być ujęte jako „strategiczne i spójne podejście do zarządzania najcenniejszymi aktywami organizacji, to znaczy zatrudnionymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do realizacji celów" [Armstrong, 2000, s. 29] organizacji publicznych. Ze względu na fakt, że ZZL w organizacjach publicznych ma istotny wpływ na efektywność ich funkcjonowania i jakość świadczonych usług publicznych wraz ze zmianami następującymi w sektorze publicznym, stało się ono przedmiotem uwagi zarówno teoretyków, jak i praktyków zarządzania publicznego. Chociaż kluczowe procesy personalne zasadniczo nie odbiegają od ich logiki w organizacjach prywatnych, podczas analizy należy uwzględnić specyfikę organizacji publicznych, a tym samym zarządzania publicznego. Ze względu ich złożone cele i misje, jak również charakterystyczne dla tego sektora uwarunkowania działania, ZZL w sektorze publicznym nadal stanowi poważne wyzwanie i w wielu organizacjach publicznych jest źródłem licznych problemów.

Organizacje publiczne służą dobru ogółu. Ich podstawowym zadaniem jest reagowanie na pojawiające się potrzeby społeczne i zaspokajanie ich na jak najwyższym poziomie [Boyne, 2002, s. 100]. Przemiany zachodzące w sektorze publicznym powodują, że zmienia się wizja pracy i pracownika organizacji publicznej [Strużyna, 2009, s. 272]. Za podstawowy cel ZZL można uznać wspie-

ranie pracowników w realizacji celów organizacyjnych [Losey, 1999, s. 99-102]. W praktyce jednak decyzje personalne warunkuje silne upolitycznienie otoczenia organizacji publicznych. Złożoność problemów, z jakimi borykają się organizacje publiczne w obszarze ZZL, wzmacniają zmiany na rynku pracy i rosnące oczekiwania potencjalnych pracowników. Argumenty te niewątpliwie przemawiają za potrzebą poszukiwania i identyfikowania możliwych kierunków doskonalenia ZZL w organizacjach publicznych. Przedstawione w tym rozdziale rozważania w dużej mierze opierają się na konfrontacji teorii ZZL w organizacjach prywatnych ze specyfiką funkcjonowania organizacji sektora publicznego. W kolejnych jego częściach omówiono podstawowe problemy ZZL z uwzględnieniem specyfiki organizacji publicznych.

11.2. Uwarunkowania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w sektorze publicznym

W ZZL istotnym etapem jest określenie uwarunkowań procesu decyzyjnego i działań z nim związanych. Lista uwarunkowań, które mogą wpływać na kształt ZZL w organizacjach publicznych, jest długa i różnorodna. Wskazuje na potrzebę uwzględnienia takich czynników kontekstowych, jak m.in.: rozwój technologii informatycznych, wzrost znaczenia wiedzy i kapitału intelektualnego, rozpowszechnienie zespołowych form organizacji pracy, globalizacja, zmiany w karierach pracowników itd. (rys. 11.1) [Pocztowski, 2007a, 2007b]. W rozdziale tym autorzy skupili się jedynie na kilku, w ich opinii, podstawowych dla ZZL uwarunkowań.

Niewątpliwie ważnym czynnikiem kształtującym decyzje w obszarze ZZL zarówno w organizacjach prywatnych, jak i publicznych jest obowiązujące prawo. W sektorze publicznym przepisy prawne regulujące różnorodne aspekty procesu kadrowego są jednakże bardziej szczegółowe, a ich respektowanie rygorystycznie wymagane. W organizacjach prywatnych właściciele niejednokrotnie wykorzystują nieprecyzyjne przepisy i luki w prawie. Powszechnie znanym przykładem ograniczania kosztów pracy jest rozpowszechnienie tak zwanych elastycznych form zatrudnienia, w sposób, który niejednokrotnie narusza prawa pracownika. W organizacjach publicznych takie postępowanie jest potępiane i wywołuje negatywne reakcje społeczne. Należy jednak zauważyć, że także coraz częściej organizacje prywatne, które dbają o swój wizerunek na rynku pracy, unikają takiego postępowania. Niewątpliwie jednak w organizacjach publicznych prawo musi być bezwzględnie przestrzegane i nadal przeważnie zwraca się większą uwagę na społeczną ocenę etyki działania w sferze personalnej.

Specyficznym czynnikiem oddziałującym na ZZL w sektorze publicznym, a zwłaszcza w administracji publicznej jest oddziaływanie uwarunkowań poli-

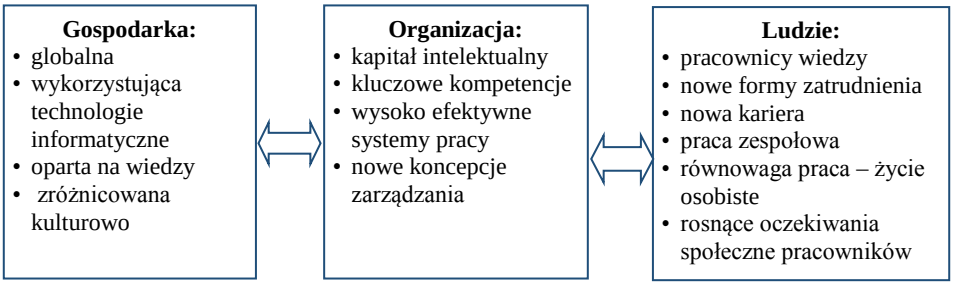
tycznych. Mimo akceptacji Weberowskiego modelu idealnej biurokracji ukierunkowanego na jej profesjonalizację w oparciu o takie zasady, jak np. obiektywizm, niezawodność, powtarzalność, racjonalność i bezosobowość przepisów, w praktyce upolitycznienie decyzji personalnych nie jest rzadkim zjawiskiem. Dominująca ideologia partii rządzącej i czynniki polityczne okazują się niejednokrotnie w ZZL równie ważne, jak czynniki merytoryczne [Brooke, 1984]. Orientacja polityczna zmierza bowiem do podtrzymania istniejącego układu władzy i spełniania oczekiwań władzy politycznej także poprzez podejmowane decyzje personalne. Przykładem jest pewna cykliczność zmian w obsadzie kluczowych stanowisk związana ze zmianami politycznymi. Rzeczywistość zmusza zatem do odstąpienia od idealistycznego Weberowskiego myślenia o możliwości unikania politycznego zaangażowania. Twierdzenie to jest na tyle silnie uzasadnione, że nie można podważyć potrzeby zwracania uwagi także na polityczne uwarunkowania ZZL w organizacjach publicznych [Kożuch, 2002]. W polskich warunkach rozbudowywanie służb personalnych i wsparcia rozwojowego dla pracowników organizacji publicznych ze względu na koszty spotyka się z obawami polityków o utratę popularności ich wyborców [Strużyna, 2009]. Ponadto silny nacisk na wyniki prowadzi do konfrontacji zarówno między różnymi grupami pracowników w organizacjach, jak i pomiędzy organizacjami publicznymi [Strużyna, 2009]. W efekcie taka sytuacja ujawnia nie tylko odmienne, a nawet czasami przeciwstawne interesy różnorodnych grup pracowniczych, a także zmusza politycznych decydentów do określenia stanowiska, np. w programach wyborczych.

Należy także zauważyć, że przyjęcie Weberowskiego paradygmatu zarządzania wpłynęło na to, że przez długi czas zakładano nawet, że myślenie biznesowe nie przystaje do organizacji publicznych. Dzisiaj twierdzi się jednak, że organizacje publiczne i organizacje biznesowe mogą się wzajemnie uczyć – także w obszarze ZZL [Delery i Doty, 1996]. Nowe koncepcje zarządzania publicznego akceptują znaczenie zorientowania na potrzeby klienta – obywatela i jego potrzeby oraz wyniki działania. Ważnym „narzędziem" do osiągnięcia tego celu jest ZZL. Niektórzy wręcz przekonują, że przyszłe organizacje publiczne będzie cechować zróżnicowany zbiór oryginalnych rozwiązań, w których zostaną zastosowane najnowsze idee i koncepcje ZZL [Berman i in., 2006, s. 30]. Należy jednocześnie zauważyć, że chociaż sposób zarządzania w organizacjach publicznych ulega stopniowej transformacji, zmiany te niejednokrotnie są przyjmowane niechętnie przez samych pracowników. Nie bez znaczenia jest fakt, że są one również nieustanne „odgórnie" wymuszane w różnych obszarach usług publicznych, np. reformy administracji publicznej, nauki i szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia, służb mundurowych itd., co wzmacnia opór pracowników. Ponadto z uwagi na pełnienie istotnych dla społeczeństwa funkcji organizacje publiczne są finansowane ze środków publicznych i w praktyce czę-

sto dysponują mniejszym środkami finansowymi niż organizacje biznesowe. Ich wydatkowanie natomiast jest przedmiotem zainteresowania społecznego. Dotyczy to również szeroko rozumianych kosztów personalnych.

Obecnie nadal model zatrudnienia w sektorze publicznym jest odmienny od sektora prywatnego. Różnice te są szczególnie widoczne w przypadku pracowników administracji państwowej. Wynikają one w dużej mierze z przyjętych paradygmatów zarządzania i przepisów prawnych dotyczących zatrudnienia w organizacjach publicznych. W porównaniu z organizacjami prywatnym w odniesieniu do wielu grup pracowników przepisy prawne określają zarówno możliwe formy zatrudnienia, jak i wymagania kompetencyjne. Decyzje personalne są podejmowane w oparciu o określone wartości i kryteria, a relacje między pracownikami są uwarunkowane zazwyczaj rozbudowaną strukturą organizacyjną, formalną hierarchią, sztywno określonym zakresem obowiązków pracownika. Często określone są także formalne zasady i kryteria oceny, awansowania, jak również ścieżki kariery pracowników.

Z drugiej jednak strony do ważnych uwarunkowań ZZL należy nadal większa niż w sektorze prywatnym stabilność zatrudnienia. Pracowników organizacji publicznych charakteryzuje niższa w porównaniu do pracowników organizacji sektora prywatnego mobilność zawodowa zarówno wewnątrz sektora, jak i pomiędzy sektorami [Kożuch, 2011, s. 88]. Następujące przemiany strukturalne, którym często towarzyszą zmiany w sferze zatrudnienia, powodują, że obecnie w sektorze publicznym oczekuje się od pracowników większej elastyczności funkcjonalnej i mobilności zawodowej. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problem rozwoju zawodowego pracowników organizacji publicznych. Biurokratyczna kultura organizacyjna, typowa dla organizacji publicznych, wzmacnia jednak negatywne nastawienie pracowników wobec ewentualnych przesunięć kadrowych. Kluczowe zatem dla przyszłości ZZL w organizacjach publicznych stają się przemiany kulturowe i ich silniejsze zintegrowanie z wartościami cennymi w organizacjach prywatnych. Konieczne jest stymulowanie transformacji kulturowej w dominującej dotychczas w organizacjach kulturze biurokracji.



Rys. 11.1. Uwarunkowania zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Pocztowski [2007b].

Zarówno teoria, jak i praktyka wskazują, że model ZZL w organizacjach publicznych wymaga przewartościowania w stosunku do dotychczas obowiązującego modelu. Na podstawie analizy literatury przedmiotu można wskazać podstawowe cechy wyłaniającego się nowego podejścia do ZZL organizacji publicznych. Obejmują one m.in.: decentralizację i delegację władzy decyzyjnej, elastyczność i przemieszczanie pracowników, nowe formy zatrudnienia i modele kariery, orientację na wyniki działania, outsourcing, silniejszą współpracę z otoczeniem, komercjalizację, rozwój sektora non profit i współpracę z nim, otwartość informacyjną i transparentność decyzji kadrowych, rozwój zatrudnialności pracowników i mobilności międzysektorowej, wzmacnianie znaczenia etyki zawodowej, walkę z nepotyzmem i korupcją, rozwój technologii i informatyzację [Steijn, 2002].

Wysokie oczekiwania społeczne stawiają przed pracownikami organizacji publicznych poważne wyzwanie. W jego sprostaniu może pomóc dalsze doskonalenie procesów ZZL. Konieczne staje się dostosowanie nowoczesnych metod i technik ZZL do potrzeb współczesnych organizacji publicznych, aby mogły one efektywnie wykorzystać posiadany potencjał pracowników.

11.3. Specyfika zarządzania zasobami w organizacjach publicznych

Wraz ze zmianami w zarządzaniu publicznym coraz większe znaczenie jest przypisywane obszarowi ZZL. Znajduje to swój wyraz w następującej stopniowo ewolucji funkcji personalnej w organizacjach publicznych, która przebiega analogicznie do wcześniejszych zmian w sektorze prywatnym i obejmuje [Pocztowski, 2007b, s. 18]:

- podejście charakterystyczne dla naukowego zarządzania, skupiające się na takich problemach, jak: wzrost wydajności pracy, podział obowiązków i wynagrodzenia itd.,
- podejście administracyjne, zajmujące się przede wszystkim takimi kwestiami, jak np.: dobór pracowników i dopasowanie ich kwalifikacji do wymagań stanowiska pracy, podział pracy, odpowiedzialność, dyscyplina, stabilizacja zatrudnienia, relacje między przełożonymi i podwładnymi itp.,
- podejście stosunków międzyludzkich, skupiające się na zagadnieniach związanych z motywacją pracowników i ich satysfakcją z pracy,
- podejście zasobów ludzkich, w którym dąży się do pełnego wykorzystania potencjału pracowników, tworzenia środowiska pracy, w którym pracownicy mogą wnieść własny, twórczy wkład w sukces organizacji.

Zmienia się także rola działów personalnych, które stają się partnerem w zarządzaniu i „agentem zmian" w tych organizacjach. Wyróżnia się trzy podstawowe fazy rozwoju funkcji personalnej, uwzględniające rolę, jaką w organizacji pełni komórka personalna, tj. [Tyrańska, 2009; Szałkowski i Piechnik-Kurdziel, 2001, s. 43]:

- fazę operacyjną, w której komórka personalna pełni głównie funkcje związane z administrowaniem sprawami pracowników i archiwizacją informacji; jest ukierunkowana na gromadzenie informacji (np. prowadzenie dokumentacji kadrowej, rejestracja czasu pracy, absencji, urlopów itp.); ma ograniczone uprawnienia decyzyjne − decyzje personalne są podejmowane przez kierownictwo organizacji;
- fazę menedżerską, w której komórka personalna działa jako komórka sztabowa; oprócz archiwizacji informacji zajmuje się także: planowaniem zatrudnienia, rekrutacją, selekcją i zwalnianiem pracowników, utrzymywaniem kontaktu z rynkiem pracy; uczestniczy w ocenianiu pracowników, wspomaga organizację szkoleń itp.,
- fazę strategiczną, w której oprócz realizacji wcześniej prezentowanych działań komórka personalna jest także odpowiedzialna za przygotowanie strategii personalnej; zwiększają się jej uprawnienia decyzyjne; następuje istotny wzrost znaczenia funkcji personalnej w organizacji.

Do podstawowych cech nowego podejścia do ZZL w organizacjach sektora publicznego należą m.in. [Strużyna, 2009, s. 271]:

- ukierunkowanie na mechanizmy rynkowe,
- zorientowanie na wyniki i ekonomiczną efektywność funkcjonowania,
- outsourcing niektórych działań poza struktury organizacyjne,
- delegowanie władzy i przemieszczanie się pracowników,
- elastyczność, nowe formy zatrudnienia,
- ograniczenie wielkości zasobów ludzkich,
- otwartość informacyjna, transparentność działania i odpowiedzialność,
- wzmacnianie roli etyki zawodowej i walka z korupcją,
- rozpowszechnienie wykorzystania technologii informatycznych.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na modele polityki personalnej wykorzystywane w organizacjach sektora publicznego. W literaturze wyróżnia się zasadniczo dwa podstawowe modele, tj. model kapitału ludzkiego i model sita. W modelu kapitału ludzkiego zakłada się, że pracownik jest zdolny do rozwoju przez całe życie i dlatego należy w niego inwestować. Pracownicy są zatrudniani długoterminowo, a najważniejsze kryteria doboru do pracy stanowią predyspozycje kandydatów i ich pragnienie uczenia się. Model ten jest stosowany zwłaszcza w tych organizacjach publicznych, w których realizacja ich długoterminowych celów wymaga pewnej ciągłości zatrudnienia, np. w administracji

publicznej. Z kolei model sita opiera się na założeniu, że dorosły człowiek jest już ukształtowany, a zadaniem organizacji jest zatrudnianie pracowników, których kompetencje odpowiadają wymaganiom stawianym na określonym stanowisku pracy. W modelu tym wykorzystuje się jasno określone kryteria selekcji pracowników. Stawia się na rywalizację i ocenę wyników działania, a pracownicy, którzy nie spełniają oczekiwań, zostają zwolnieni.

W praktyce często spotyka się model hybrydowy, który łączy cechy obu wymienionych modeli w różnych obszarach funkcji personalnych i w stosunku do odmiennych grup pracowników. Wybór modelu lub jego elementów zależy również od rodzaju usług publicznych świadczonych przez organizację.

Kwestionowanie dotychczasowego sposobu zarządzania organizacjami publicznymi, orientacja na wyniki, restrukturyzacja, prywatyzacja i komercjalizacja wielu z usług publicznych zmieniły wizję pracy, pracodawcy i pracownika organizacji publicznej [Enwistle, Marianetto i Ashworth, 2007]. Wyróżnia się trzy główne grupy czynników oddziałujących na rozwój funkcji personalnej, tj.: czynniki zewnętrzne związane z otoczeniem organizacji, wewnętrzne czynniki organizacyjne i czynniki dotyczące pracowników [Listwan, 2009]. Szczególnie ważnym obszarem zmian związanych z otoczeniem organizacji, które wpływają na rozwój funkcji personalnej, są przemiany zachodzące na rynku pracy i w sferze zatrudnienia [Pocztowski, 2003]. Liczne reformy doprowadziły do zachwiania modelu „dożywotniego" zatrudnienia w organizacjach publicznych. W sferze zatrudnienia wskazuje się na stopniowe przechodzenie od „ery państwowego pracodawcy" do wyłaniającej się „ery rynkowości" [Roper, Higgings i James, 2007]. W sytuacji gdy organizacje publiczne starają się pozyskać wartościowych pracowników, podejmują różnorodne wysiłki, aby nadal być postrzegane jako modelowy pracodawca, oferujący korzystniejsze pod względem bezpieczeństwa zatrudnienia warunki niż organizacje prywatne [Brown, 2004]. Stosowany model zatrudnienia wpływa na ścieżki kariery pracowników i ich rozwój zawodowy. Tradycyjny model kariery w sektorze publicznym akcentuje wagę stabilności, hierarchii i jasno określonej ścieżki kariery. Jednak odpowiada on raczej organizacjom funkcjonującym w stabilnym otoczeniu. Dążenie do zwiększenia elastyczności zasobów ludzkich wymusza zmianę tradycyjnych, długoterminowych relacji między pracownikiem a publicznym pracodawcą. Dotychczasowe związki między pracownikiem a organizacją publiczną coraz częściej są zastępowane przez relacje krótkoterminowe, kontraktowe, które opierają się na bardziej elastycznych formach zatrudnienia [Marzec i van der Heijden, 2003].

W tradycyjnych modelach pozyskiwania i wprowadzania pracowników do organizacji podstawę stanowią opis stanowiska pracy i profil kandydata oraz ich wzajemne dopasowanie. Zmiana wzajemnych oczekiwań stron stosunku pracy sprawia, że przemianie ulega nie tylko profil pożądanego kandydata, lecz także

sposób jego określania. Często podstawę stanowi segmentacja zasobów ludzkich organizacji. W przypadku stosowania modelu kapitału ludzkiego, popularnego w organizacjach publicznych, konieczne jest dopasowywanie stanowisk nie tyle do kwalifikacji kandydatów, ile do ich predyspozycji. W związku ze wzrostem znaczenia tak zwanych kompetencji miękkich, transferowalnych, coraz częściej poszukuje się pracowników o wysokich kompetencjach ogólnych. Dotyczy to zwłaszcza stanowisk o elastycznie określonym zakresie zadań, na których wymagane kompetencje są trudne do jednoznacznego zidentyfikowania. W rezultacie stosowane metody pozyskiwania i wprowadzania do pracy różnią się od tradycyjnych. Dawniej publiczna organizacja miała przewagę nad kandydatem do pracy i wyznaczała szczegółowo określone wymagania. W konkurencyjnym rynku pracy pozyskiwanie wartościowych pracowników stanowi raczej umiejętność ich przyciągania i wprowadzania do organizacji. Konkurencja na rynku pracy powoduje, że ważniejszy staje się potencjał kandydata niż aktualne dopasowanie jego kompetencji do potrzeb określonego stanowiska pracy. W działaniach tych duże znaczenie ma również wizerunek pracodawcy. Aby przyciągnąć kandydatów, w administracji jednego ze stanów USA są stosowane następujące praktyki, np. [Lavigna, 2002]:

- rozwijanie przyjaznych sposobów oceny kandydatów,
- rozszerzanie obszaru naboru po to, aby przyciągać większą liczbę kandydatów,
- aktywne i ciągłe rekrutowanie,
- upraszczanie procedur i eliminowanie restrykcyjnych zasad,
- decentralizacja decyzji,
- stosowanie technologii IT w komunikacji z rynkiem pracy.

Wykorzystanie technologii IT ma szczególne znaczenie w przyciąganiu młodych pracowników [Lancaster i Stillman, 2005]. W tym celu wykorzystuje się specjalne portale, w których systematycznie są lokowane oferty pracy i oferty aplikacji oraz na których prowadzi się dyskusje środowiskowe. Decydując się na skorzystanie z internetowych baz danych, organizacje mogą uzyskać szczegółowe informacje o profilu zarejestrowanych osób. Prowadzona jest także rekrutacja w szkołach i na uczelniach. Skuteczną formą wspomagającą są praktyki i staże. Z perspektywy organizacji publicznej wczesny kontakt z przyszłym kandydatem pozwala na lepsze rozpoznanie potencjału kandydata, obniżenie przyszłych kosztów rekrutacji, jak również kosztów błędnych decyzji selekcyjnych i poprawę wizerunku organizacji na rynku pracy. Dzięki współpracy z uczelniami i szkołami możliwe jest ukierunkowanie programów edukacyjnych na konkretne potrzeby organizacji publicznych. W Polsce współpraca ta rozwija się w różnym stopniu – w zależności od rodzaju usług publicznych, np. rozwiniętą współpracę można zaobserwować w organizacjach ochrony zdrowia. Z kolei w administracji państwowej działania te wymagają ostrożności i kompetencji ze względu na ograniczenia prawne.

Ważnym uzupełnieniem tych działań są programy wprowadzania nowo zatrudnionych do pracy [Ponton i in., 2007]. Programy te zwykle zaczynają się od przekazywania podstawowych informacji dotyczących organizacji i dostarczania wsparcia w początkowym okresie zatrudnienia. Podstawy dla skutecznego zatrzymywania pracownika są już bowiem budowane na etapie jego przyciągania i wprowadzania do pracy. Wówczas także są kształtowane ogólne warunki kontraktu psychologicznego między pracownikiem a pracodawcą. Po tym okresie decyzja o pozostaniu pracownika w organizacji zależy od wielu czynników. Jednymi z podstawowych są działania z zakresu motywowania pracowników.

Ze względu na specyficzną misję i cele organizacje publiczne przyciągają pracowników, których motywacja opiera się na wartościach wykraczających poza interes własny lub organizacji [Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 39]. Ważnymi wyróżnikami postawy pracowników w tym sektorze są wewnętrzna motywacja do działania *pro publico bono*. Ten specyficzny rodzaj motywacji jest określany mianem motywacji służby publicznej (*Public Services Motivation* – PSM). Jej koncepcja pojawiła się w literaturze przedmiotu w latach 80. XX wieku w kontekście różnic w preferencjach pracowników dotyczących nagradzania występujących między menedżerami organizacji publicznych i prywatnych [Rainey, 1982].

PSM jest definiowana jako indywidualna predyspozycja pracownika do reagowania na motywatory występujące w organizacjach publicznych [Perry i Wise, 1990, s. 368]. Według tej koncepcji pracowników organizacji publicznych cechuje specyficzny rodzaj motywacji, odmienny od pracowników organizacji prywatnych. Akcentowany jest aspekt indywidualnej bezinteresowności [Rainey i Steinhauer, 1999, s. 23]. Jest ona zatem specyficznym rodzajem motywacji wewnętrznej, która skłania pracowników do działania na rzecz dobra publicznego. Zdaniem niektórych badaczy obejmuje ona przekonania, wartości i postawy pracownika, które wykraczają poza jego własny interes czy organizacji [Vandenabeele, Scheepers i Hondeghem, 2006, s. 15]. Koncepcja motywacji służby publicznej zakłada, że pracownicy organizacji publicznych chcą działać na rzecz sprawiedliwości społecznej. Mniejsze znaczenie mają dla nich bodźce finansowe, dlatego, mimo często niższych zarobków w organizacjach publicznych niż prywatnych, mogą oni osiągać wysoką efektywność działania.

Duże znaczenie ma mechanizm pobudzający ten rodzaj motywacji, która pojawia się wtedy, gdy występują interakcje pomiędzy indywidualnymi wartościami pracownika a czynnikami sytuacyjnymi umożliwiającymi mu realizację tych wartości w działaniu [Vandenabeele, Scheepers i Hondeghem, 2006]. Mechanizm ten można wykorzystać w działaniach organizacji ukierunkowanych na podnoszenie poziomu motywacji pracowników. Niestety nadal w motywowaniu pracowników w wielu organizacjach publicznych stosuje się raczej podejście oparte na tradycyjnym taylorowskim modelu motywowania niż modelu zasobów

ludzkich, który zakłada, że pracownicy pragną się przyczyniać do realizacji celów organizacji. Należy zatem tworzyć środowisko pracy, które umożliwia im wniesienie własnego wkładu w sukces organizacji, zachęcać do uczestnictwa w ważnych działaniach organizacyjnych, zwiększając ich zakres autonomii. Podejście to zakłada, że sam udział w realizacji celów organizacji jest cenny zarówno dla pracowników, jak i dla organizacji, a motywacja pracowników składa się z wielu czynników, nie tylko natury finansowej. Dlatego skutecznym sposobem motywowania w organizacjach publicznych może być dzielenie się z pracownikami odpowiedzialnością za osiągnięcie celów organizacyjnych, ich upełnomocnienie i włączenie w procesy decyzyjne. Warto jednocześnie pamiętać, że wprowadzanie zmian w systemie motywowania jest zadaniem złożonym i trudnym, ponieważ:

- wprowadzone zmiany mogą przynosić skutki odwrotne do zamierzonych [Bach i Winchester, 1994],
- konieczna jest pełna transparentność celów i rozwiązań oraz udział pracowników w przygotowaniu i wdrożeniu zmian,
- motywacja jest konstruktem złożonym, uwarunkowanym szeregiem różnorodnych czynników natury indywidualnej, organizacyjnej i kontekstualnej, które trudno jest rozpoznać i kontrolować.

Mimo że motywacja pracowników organizacji publicznych w dużej mierze opiera się na czynnikach pozafinansowych, dla utrzymania pracowników organizacji także ważne jest ich właściwe wynagradzanie. W tym zakresie konieczne jest m.in.:

- powiązanie wynagrodzeń z indywidualnymi wynikami działania pracowników, jak również z wartościami organizacji i wynikami postrzeganymi przez interesariuszy [Gowing i Lindholm, 2002; McAdam, Hazlett i Casey, 2005],
- uelastycznienie i indywidualizacja wynagrodzeń [Lavigna, 2002],
- wzmocnienie wpływu bezpośrednich przełożonych na wysokość wynagrodzenia,
- powiązanie wynagrodzeń z kompetencjami pracowników (np. systemy nagradzania oparte na kompetencjach),
- wprowadzanie nowych form i narzędzi motywowania finansowego,
- odstąpienie od wiązania podwyżek wynagrodzeń z decyzjami politycznymi podejmowanymi na szczeblu centralnym [Cassels, 1995].

Podstawą powyższych wskazówek jest orientacja na wyniki działania pracowników, która powinna się przyczyniać do utrzymania odpowiedniego poziomu ich motywacji i efektywności funkcjonowania organizacji.

W powiązaniu wynagradzania z wynikami działania istotną rolę pełni ocenianie pracowników. Tradycyjne rozwiązania w tym zakresie opierają się na racjonalnych i sformalizowanych procedurach [Strużyna, 2005]. Zakłada się, że

ocena okresowa wiąże się ze sformalizowaną, cykliczną procedurą rejestracji cech, zachowań i wyników pracowników. Punktem wyjścia w ustaleniu kryteriów oceny jest charakterystyka stanowisk pracy i wynikające z niej wymagania. Jednak projektowanie systemu ocen okresowych powinno być zindywidualizowane – dostosowane do specyfiki funkcjonowania organizacji i stanowisk pracy [Gableta, red., 2006]. Wprowadzanie systemu ocen okresowych w organizacjach publicznych budzi rozliczne kontrowersje. Ocenianie jest stresujące dla wielu pracowników, a powiązanie wyników oceny z wysokością wynagrodzeń rodzi dodatkową presję i emocje.

Ważnym celem okresowego oceniania jest tworzenie racjonalnych podstaw zarządzania karierą pracowników i ich rozwojem zawodowym. Nowe koncepcje ZZL w organizacjach publicznych, w których eliminuje się znaczenie starszeństwa w awansie na rzecz kompetencji, zmuszają do zmiany sposobu myślenia o karierze w tych organizacjach. Wielość teorii kariery sprawia, że trudno jest przyjąć jej jedną definicję. Ogólnie teorie te można podzielić na teorie strukturalne, zakładające, że kariera jest fenomenem strukturalnym, oraz teorie indywidualistyczne, według których to jednostka jest podmiotem kształtującym i odpowiedzialnym za własną karierę [Miś, 1995, s. 49]. Klasyczna definicja H.L. Wilensky'ego przedstawia karierę jako fenomen strukturalny, zgodnie z którym „kariera jest serią powiązanych stanowisk umiejscowionych w hierarchii prestiżu, które osoba zajmuje w uporządkowanej, (mniej lub bardziej) przewidywalnej kolejności" [Wilensky, 1960, s. 543]. Ujęcie to umiejscawia karierę w określonym otoczeniu organizacyjnym, w którym występuje ona niejako niezależnie od jednostki, akcentując równocześnie rolę awansu hierarchicznego jako wskaźnika jej rozwoju. Z kolei teorie indywidualistyczne przedstawiają karierę z perspektywy jednostki jako zjawisko podmiotowe i subiektywne. Podejście to skupia się na psychologicznych aspektach kariery i jej uwarunkowaniach indywidualnych, np. cech osobowości, motywacji, predyspozycji itp. Obecnie coraz większą popularność zyskuje podejście holistyczne przedstawiające karierę jako ciągły proces, w którego centrum znajduje się relacja między pracownikiem a organizacją [Cohen, 2001, s. 271].

Różnice w modelach kariery pracowników sektora prywatnego i publicznego są wyraźne, zwłaszcza odniesieniu do pracowników administracji państwowej. Są one także wynikiem przyjętego modelu służby publicznej. W ramach tzw. europejskiego modelu służby cywilnej można wyróżnić model zamknięty i otwarty [Kieżun, 2005, s. 73]. Model zamknięty uwypukla wagę formalnego wykształcenia i gwarantuje pracownikom stabilne zatrudnienie. O awansie pracownika decydują staż i wiek pracownika, a reguły awansu są ściśle określone, czasami nawet prawnie [Kieżun, 2005, s. 73]. Jest to zatem model, który zasadniczo warunkuje tradycyjną, biurokratyczną karierę. Z kolei w modelu otwar-

tym, uznawanym za nowoczesny, dominują procedury charakterystyczne raczej dla sektora prywatnego. Awans zależy głównie od wyników pracy i kompetencji pracownika. Model ten determinuje karierę specjalistyczną lub profesjonalną.

Warto zaznaczyć, że wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia w organizacjach publicznych, na których zwykle opierają się nowe modele kariery, zdaniem niektórych badaczy, może tylko początkowo prowadzić do poprawy wyników działania. W praktyce mogą się one stać narzędziem pozwalającym na pomijanie kryteriów merytorycznych i prowadzić do różnorodnych patologii organizacyjnych, np. nepotyzmu [Kudrycka, 2001, s. 34-35]. Ponadto dla realizacji długoterminowych celów wielu organizacji publicznych wskazana jest pewna stabilność i ciągłość zatrudnienia.

Obecnie w sektorze publicznym zaczynają się wyłaniać tak zwane nowe modele kariery (np. kariera specjalistyczna, przedsiębiorcza), do tej pory występujące w sektorze prywatnym [Marzec i Burda-Świerz, 2012]. W rezultacie orientacja kariery stopniowo ewoluuje z biurokratycznej w profesjonalną, a nawet przedsiębiorczą. Tendencje te legitymizują nowe koncepcje zarządzania publicznego, które akcentują rolę profesjonalistów i ich specjalistycznej wiedzy w sektorze publicznym [Farlie i Geraghty, 2005]. W praktyce model kariery profesjonalnej jest szczególnie rozpowszechniony w brytyjskiej publicznej ochronie zdrowia i edukacji [Kożuch, 2004]. Zbliżone przemiany następują również w innych krajach – w tym w Polsce. Ponadto współpraca organizacji publicznych z zewnętrznymi konsultantami i ekspertami w różnych dziedzinach skutkuje coraz większym rozpowszechnieniem takich modeli kariery, jak kariera bez granic lub kariera proteańska, które wykraczają poza pojedynczą organizację, obejmując z reguły sekwencję różnych stanowisk w wielu organizacjach.

Na zamiany w karierach w sektorze publicznym wskazuje B. Kożuch, w opinii której można wyróżnić trzy charakterystyczne typy menedżerów w organizacjach publicznych realizujących różne modele kariery, tj. [Kożuch, 2004, s. 145]:

- rzemieślnik, posiadający wykształcenie administracyjne i/lub menedżerskie, który realizuje typ kariery profesjonalnej;
- technokrata, precyzyjny i konsekwentny, o wykształceniu menedżerskim lub/i ekonomicznym, realizujący typ kariery „wolny zawód";
- artysta, odważny, kierujący się intuicją, wrażliwy społecznie, realizujący model kariery „człowiek misji".

W analizie kariery w organizacji publicznej należy także zwrócić uwagę na pewne prawidłowości związane z kontekstem organizacyjnym. W tradycyjnej organizacji publicznej kryteria senioralności są ważnymi kryteriami awansowania pracowników. Jednak w nowych modelach kariery tracą one na znaczeniu. Podobnie rzecz się ma z kryteriami kwalifikacji formalnych, które w nowej sytuacji nabierają znaczenia w powiązaniu z efektami osiąganymi przez pracownika, czyli jego kom-

petencjami. Nowe modele kariery wiążą się z większą mobilnością pracownika, częstszymi przemieszczeniami, zmianami stanowisk w ramach i poza sektorem publicznym. Nowe spojrzenie na ZZL zmusza organizacje publiczne do dostarczania pracownikom nowych możliwości rozwoju kariery. Jednak mimo nieuniknionych zmian tradycyjne kariery w organizacjach publicznych szybko nie znikną i w tym kontekście ważne jest odpowiednie zarządzanie rozwojem kompetencji pracowników w dynamicznym otoczeniu [Baruch i Peiperl, 2000, s. 363].

W gospodarce opartej na wiedzy rozwój zasobów ludzkich zyskał priorytetowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania organizacji publicznych. Od pracowników organizacji publicznych wymaga się chęci uczenia się i dążenia do nieustannego rozwijania kompetencji zawodowych [Vienažindienė i Čiarnienė, 2007]. Rozpowszechnienie nowych technologii i szybki rozwój wiedzy oraz rosnąca rola kapitału intelektualnego powodują konieczność zatrudniania kompetentnych pracowników, którzy zazwyczaj mają wysokie oczekiwania wobec organizacji i oferowanych przez nią możliwości dalszego rozwoju zawodowego. W tych warunkach jest trudniejsze planowanie rozwoju pracowników, ponieważ wyzwanie stanowi precyzyjne określenie długoterminowych potrzeb kompetencyjnych organizacji. Z drugiej jednak strony rozwój zawodowy pracowników powinien tworzyć „właściwą równowagę pomiędzy wzmocnieniem ludzi do szukania własnego przeznaczenia i stworzeniem podstawowych mechanizmów wsparcia organizacyjnego dla utrzymania i kierowania karierą" [Baruch, 2004, s. 451].

Rozwój zasobów ludzkich organizacji może być zdefiniowany jako proces uwalniania i rozwijania kompetencji, którego celem jest doskonalenie jednostki, zespołu, procesu pracy i wyników funkcjonowania organizacji [Swanson i Holton, 2009, s. 4]. Z tego powodu, mimo że bywa on utożsamiany ze szkoleniem pracowników, jest on pojęciem szerszym. W literaturze jest analizowany na różnych poziomach: jednostki, grup, organizacji czy też społeczeństwa [Cho i Won Yoon, 2010, s. 44]. Na indywidualnym poziomie rozwój zawodowy pracownika może być rozumiany jako długoterminowy „proces zwiększania aktualnej i przyszłej efektywności jednostki" [Lundy i Cowling, 2000, s. 248].

W rozwoju zasobów ludzkich zakłada się, że działania zorientowane na rozwój zawodowy pracowników podejmowane przez organizację są korzystne zarówno dla organizacji, jak i jej pracownikom [Marzec i Szymaniec, 2013, s. 147]. Można wyróżnić cztery podstawowe podejścia do rozwoju zasobów ludzkich, tj. [Marzec i Szymaniec, 2013, s. 147]:

- doraźne, w którym zakłada się, że działania są podejmowane dopiero wtedy, gdy występują problemy z zapewnieniem organizacji pracowników o odpowiednich kompetencjach,
- długoterminowego rozwoju, które charakteryzuje się prowadzeniem celowej polityki rozwoju pracowników,

- selektywne, cechujące się ograniczaniem zakresu działań rozwojowych,
- transakcyjne, w którym pracodawca zatrudnia pracowników o wymaganych na danym stanowisku kompetencjach, niejako zakładające „kupowanie" ich określonego potencjału kompetencyjnego; podejście to staje się obecnie coraz bardziej popularne w organizacjach publicznych.

Zmiana relacji zatrudnienia w sektorze publicznym spowodowała, że w wielu organizacjach zakłada się, że to pracownik jest odpowiedzialny za utrzymanie poziomu własnych kompetencji zawodowych. Ponadto nieustanne podnoszenie kompetencji stanowi element obowiązków zawodowych dla wielu pracowników tego sektora, np. pracowników administracji publicznej, pracowników medycznych, nauczycieli itd. W różnym stopniu obowiązek ten jest również narzucony przez istniejące regulacje prawne. Należy zauważyć, że brak możliwości rozwoju, przy jednoczesnej szybkiej dezaktualizacji wiedzy, nieuchronnie prowadzi do zmniejszenia potencjału kompetencyjnego i obniżenia wartości zasobów ludzkich organizacji publicznych, oddziałując negatywnie na poziom motywacji, zaangażowania i wyniki pracowników. Dla wielu pracowników możliwości rozwoju są czynnikiem decydującym o atrakcyjności pracodawcy. Współczesny pracownik organizacji publicznej to zazwyczaj pracownik wiedzy, o którego zatrudnialności decydują kompetencje. Dlatego ograniczenie działań w tym obszarze może prowadzić do odejścia z organizacji wielu cennych pracowników. Problem rozwoju zawodowego pracowników sektora publicznego ma tym większe znaczenie, że rosną wobec nich oczekiwania społeczne, którym będą oni w stanie sprostać jedynie przy odpowiednim wsparciu rozwojowym ze strony organizacji. Istotną kwestią jest dostosowanie systemu rozwoju zawodowego do nowych potrzeb organizacji publicznych, ich pracowników i społeczeństwa [Marzec i Szymaniec, 2013].

Zmiana oczekiwań wobec pracowników organizacji publicznych sprawia, że organizacje te muszą zredefiniować cele rozwoju zawodowego pracowników. W klasycznym podejściu administracyjnym praca na określonych stanowiskach w organizacjach publicznych wymagała ściśle określonych kwalifikacji, a kariera zawodowa miała jasno zdefiniowany przebieg, który determinował kierunek rozwoju pracownika. Model ten skupiał się na pogłębianiu kompetencji zawodowych i specjalizacji. Dzisiaj od pracowników organizacji publicznych wymaga się jednak większej elastyczności funkcjonalnej, a ich ścieżki kariery stają się bardziej złożone i nieprzewidywalne, co wpływa również na potencjalne kierunki rozwoju zawodowego.

Nowoczesne organizacje publiczne potrzebują pracowników zdolnych do elastycznego działania, adaptacji i uczenia się. Inwestycje w rozwój pracowników przynoszą różnorodne korzyści zarówno organizacji, jak i pracownikom. Zwiększanie wartości uczenia się wykonywanej pracy poprzez rotację pracy, jej

wzbogacanie i rozszerzanie, wprowadzenie do zespołów zadaniowych nie tylko oddziałuje korzystnie na rozwój kompetencji pracowników, lecz także wzmacnia motywację i zaangażowanie, co pozytywnie wpływa na wyniki działania pracowników. Działania te mogą się także przyczyniać do tworzenia relacji interpersonalnych, które stanowią podstawę indywidualnego kapitału społecznego. Stąd też wielu badaczy twierdzi, że ważne jest rozszerzanie zakresu kompetencji pracowników i rozwój kompetencji ogólnych, które silnie oddziałują na ich wewnętrzną (na wewnętrznym rynku pracy) i zewnętrzną (na zewnętrznym rynku pracy) zatrudnialność. Problem ten nabiera tym większego znaczenia, że, jak wcześniej wspominano, obecnie organizacje te nie gwarantują już „dożywotniego" zatrudnienia, a jednym z problemów polskich organizacji publicznych jest niska mobilność zawodowa ich pracowników [Kożuch, 2011, s. 88].

Z drugiej jednak strony ograniczone zasoby finansowe wielu organizacji publicznych narzucają konieczność ograniczenia podejmowanych działań. Organizacje te zazwyczaj dysponują mniejszymi zasobami finansowymi przeznaczonymi na rozwój i szkolenie pracowników niż duże organizacje biznesowe, a wydatki te podlegają ścisłej kontroli [Frączkiewicz-Wronka i Marzec, 2012]. Ograniczone środki budżetowe przy równocześnie wzrastających potrzebach rozwojowych pracowników zmuszają organizacje publiczne do trudnych wyborów, w jaki sposób spożytkować posiadane zasoby i w rozwój których pracowników inwestować. Ponadto organizacje publiczne powinny stanowić przykład etycznego postępowania pracodawcy wobec pracowników i w tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problem odpowiedzialności organizacji za przyszłość zawodową pracowników. Warto podkreślić, że rozwój pracowników powinien być postrzegany szerzej niż tylko jako środek do realizacji celów organizacji; dotyczy to szczególnie organizacji publicznych, w których rozwój pracowników należy rozpatrywać z perspektywy społecznej odpowiedzialności organizacji zarówno wobec ich pracowników, jak i innych grup interesariuszy, a nawet – patrząc z szerszej perspektywy – społeczeństwa [Kuchinke, 2010, s. 576].

Należy zauważyć, że możliwości rozwoju zawodowego są także uwarunkowane różnorodnymi czynnikami kontekstualnymi, np. rodzajem usług publicznych oferowanych przez organizację, wielkością organizacji i jej sytuacją finansową, rodzajem pracy, jak również indywidualnymi, np. wiek pracownika. Wysoki stopień specjalizacji, formalnie określone wymagania wobec pracowników, ściśle sprecyzowany zakres obowiązków i związana z tym ograniczona różnorodność zadań, charakterystyczne dla organizacji publicznych, mogą negatywnie oddziaływać na rozwój zawodowy pracowników.

Stwarzanie przez organizację możliwości rozwoju zawodowego to dla wielu pracowników ważny czynnik motywacyjny oddziałujący na ich satysfakcję z pracy, co z kolei wpływa na wyniki działania pracowników [Carmeli i Freund,

2004]. Organizacja, dbając o rozwój pracowników, np. poprzez zapewnienie im możliwości szkolenia, nawet nie gwarantując pewności zatrudnienia, sygnalizuje pracownikom troskę o ich przyszłość zawodową i pozycję na rynku pracy. Należy jednak zauważyć, że pracownicy, którzy chcą utrzymać swoją wartość na rynku pracy, powinni także samodzielnie poszukiwać możliwości rozwoju, lecz niewątpliwie organizacje publiczne powinny ich w tych działaniach wspierać.

Podsumowując, można stwierdzić, że organizacje publiczne powinny poszukiwać nowych technik i metod ZZL pozwalających im na efektywne wykorzystanie potencjału pracowników w zmiennym otoczeniu. Niestety nadal brakuje przykładów spójnych systemów ZZL dostosowanych do dzisiejszych warunków funkcjonowania organizacji publicznych. Podstawę takiego systemu niewątpliwie powinno stanowić wzajemne dopasowanie potrzeb pracowników i organizacji publicznych.

11.4. Kierunki doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym

Efektem zmian jest nowa wizja pracy w sektorze publicznym. Chociaż niektórzy twierdzą, że następuje „śmierć tradycyjnej koncepcji pracy", to jednak w sektorze publicznym zmiana ta nie jest aż tak dramatyczna [Ryfkin, 1995]. Nadal uważa się, że praca w organizacjach publicznych to służba, która wymaga od pracowników specjalnych kompetencji. Orientacja na rozwój i nieustanne uczenie się staje się podstawą dostosowania się pracownika do nowej rzeczywistości [Turska, 2010]. Od pracowników organizacji publicznych wymaga się nie tylko wysokiego poziomu wiedzy specjalistycznej, lecz także uczciwości i transparentności. Jak już wspominano, ze względu na specyfikę funkcjonowania organizacje publiczne przyciągają pracowników, których motywacja często opiera się na wartościach wykraczających poza interes własny i organizacji [Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 39]. Jednocześnie wyłaniają się kolejne wyzwania względem organizacji publicznych, takie jak np.:

- tworzenie klimatu organizacyjnego sprzyjającego uczeniu się pracowników i budowaniu pozytywnych relacji między pracownikami,
- rozwijanie wrażliwości przełożonych na potrzeby i problemy pracowników,
- zwiększanie zakresu i różnorodności realizowanych zadań, wzbogacanie pracy i jej wartości uczenia się [Sitter, Hertog i Dankbaar, 1997],
- tworzenie warunków sprzyjających współpracy między pracownikami, rozwijanie pracy zespołowej [Berman i in., 2006],
- zwiększanie elastyczności zasobów ludzkich, wykorzystanie nowych form zatrudnienia,

- rozszerzanie zakresu kompetencji pracowników i wzmacnianie ich zatrudnialności,
- ograniczenie hierarchicznej kontroli i zastępowanie jej samokontrolą,
- wprowadzanie personalnego audytu [Nutley, 2000],
- wprowadzanie systemów zarządzania kompetencjami pracowników i ich zorientowanie na rozwijanie kompetencji organizacyjnych,
- rozwijanie systemów motywowania pracowników, doskonalenie narzędzi motywowania i wprowadzanie nowych instrumentów,
- zmiana podejścia do zarządzania karierą pracowników, tworzenie systemów zarządzania karierą, wspieranie rozpowszechniania nowych modeli kariery,
- wprowadzanie i stosowanie nowych koncepcji ZZL, takich jak np. zarządzanie talentami, upełnomocnienie pracowników itp.,
- oparta na partnerstwie współpraca z organizacjami związkowymi.

Aby doskonalenie ZZL w organizacjach publicznych było możliwe, konieczna jest zmiana sposobu myślenia kadry zarządzającej organizacji publicznych i popularyzacja podejścia menedżerskiego koncentrującego się na kwestiach strategicznych i wartościach niematerialnych rozwijanych dzięki pełnemu wykorzystaniu potencjału pracowników.

W ostatniej dekadzie coraz większą popularność zarówno w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego, jak i publicznego zyskuje koncepcja zarządzania talentami. Niektórzy nawet przekonują, że jest to nowy paradygmat ZZL [Boudreau i Ramstad, 2005]. Przez zarządzanie talentami najczęściej rozumie się zarządzanie utalentowanymi pracownikami [Al Ariss, Cascio i Paauwe, 2014, s. 173]. Talentami natomiast są nazywani pracownicy o szczególnych kompetencjach, którzy przyczyniają się lub szczególnie mogą się przyczynić do rozwoju organizacji [Hansen, 2007, s. 12-13]. D.G. Collings i K. Mellahi [2009] definiują zarządzanie talentami jako działania i procesy, które wiążą się z identyfikacją stanowisk mających wpływ na sytuację organizacji oraz rozwijanie zróżnicowanej architektury zasobów ludzkich, umożliwiającej zajmowanie kluczowych dla organizacji stanowisk przez utalentowanych pracowników. Według J. Moczydłowskiej [2012] zarządzanie talentami stanowi zespół działań kierowanych do utalentowanych pracowników, podejmowanych z zamiarem maksymalizacji ich wkładu w realizację strategicznych celów organizacji. Zdaniem S. Waheeda, A. Zaima i H. Zaima [2012] zarządzanie talentami opiera się na systematycznym identyfikowaniu kluczowych dla osiągania celów organizacji stanowisk i zapewnieniu obsadzenia tych stanowisk utalentowanymi pracownikami. W wąskim rozumieniu zarządzanie talentami może być także ujęte jako planowanie następstw – stanowiące element zarządzania karierą pracowników. W literaturze popularny jest pogląd, że zarządzanie talentami powinno być rozpatrywane z perspektywy budowania kluczowych kompetencji organizacji

i skupiać się na kadrze zarządzającej podejmującej strategiczne dla organizacji decyzje. W praktyce takie podejście powoduje zagrożenie, że zarządzanie talentami nie obejmie pracowników na niższych stanowiskach, którzy także mogą odgrywać istotne dla organizacji role [Al Ariss, Cascio i Paauwe, 2014].

Zarządzanie talentami obejmuje trzy podstawowe etapy, tj.: rekrutację talentów, transformację i fazę odejścia [Moczydłowska, 2012, s. 433]. Działania w fazie rekrutacji polegają głównie na wyłonieniu utalentowanych pracowników z wewnętrznego i zewnętrznego rynku pracy oraz ich przyciągnięciu do organizacji. W pozyskaniu utalentowanych pracowników ważną rolę odgrywają działania, które mają na celu budowanie wizerunku organizacji jako atrakcyjnego pracodawcy, który dba o rozwój pracowników [Marzec, 2014].

Faza transformacji odnosi się głównie do zarządzania karierą talentów pracowników [Moczydłowska, 2012, s. 433]. Dotyczy ich rozwoju zawodowego, planowania kariery i właściwego wykorzystania ich potencjału. Szczególnie istotne znaczenie w planowaniu kariery ma uwzględnienie specyficznych potrzeb i oczekiwań utalentowanych pracowników, co wzmacnia w ten sposób ich więź z organizacją.

Odchodzenie utalentowanych pracowników z organizacji jest ostatnią fazą zarządzania talentami w organizacji. Proces ten jest jednak naturalny i nieunikniony [Prickett, 1998]. W odniesieniu do utalentowanych pracowników ma szczególne znaczenie, ponieważ organizacja traci ich cenne kompetencje. Silne zaangażowanie pracowników, ich więź z organizacją umożliwia ochronę cennych dla organizacji talentów, ograniczając prawdopodobieństwo opuszczenia organizacji. W przypadku starszych pracowników, których odchodzenie z organizacji jest procesem naturalnym, warto wykorzystać ich doświadczenie w rozwijaniu talentów młodszych pracowników. Mogą być oni cennymi mentorami, stając się dla młodych pracowników wzorem do naśladowania.

Należy zaznaczyć, że obecnie zarządzanie talentami stanowi raczej element wyłaniającej się przyszłości ZZL w organizacjach publicznych. Jej dopasowanie do potrzeb organizacji publicznej XXI wieku ze względu na konkurowanie o uzdolnionych pracowników z sektorem prywatnym niewątpliwie stanie się dla organizacji publicznych wyzwaniem. „Wojna o talenty" w niektórych specjalnościach (np. specjalistów IT) już się rozpoczęła [Lorinc, 2006]. Ta „wojna" zmusza organizacje publiczne do dynamicznego rozwoju także własnych kompetencji w obszarze ZZL i jego poszczególnych funkcji.

W tym kontekście warto zauważyć, że istotnym elementem zmian i doskonalenia ZZL w organizacjach publicznych powinno się stać budowanie systemów zarządzania kompetencjami. Systemy takie powinny uwzględniać specyfikę funkcjonowania organizacji świadczących określony rodzaj usług publicznych, ich misję i cele, jak również uwarunkowania wewnętrzne, takie jak

np. cechy zasobów ludzkich organizacji, w tym utalentowanych pracowników. System zarządzania kompetencjami pracowników powinien wspierać nie tylko rozwój zawodowy pracowników, lecz także budowę specyficznych kompetencji organizacji publicznych. System taki pozwala przygotować pracowników do realizacji zarówno bieżących, jak i przyszłych zadań. Ułatwia podejmowanie decyzji personalnych. Służy badaniu i rozwojowi kompetencji pracowników pod kątem bieżących i przyszłych potrzeb kompetencyjnych organizacji. Poprzez kompleksowe podejście do rozwoju kompetencji wspiera realizację strategii organizacji dzięki doskonaleniu kapitału ludzkiego.

Koncepcją stosunkowo nową w odniesieniu do ZZL w organizacjach pracowników jest ich upełnomocnienie (*employee empowerment*). Jest ono ważnym elementem zmian zachodzących w sferze zatrudnienia w europejskich organizacjach publicznych [Strużyna, 2009]. Upełnomocnienie ujęte z perspektywy organizacyjnej polega przede wszystkim na delegacji władzy decyzyjnej, dzieleniu się z pracownikami wiedzą, informacjami i nagradzaniem opartym na efektywności [Bowen i Lawler, 1994]. Upełnomocnienie może być także ujęte jako zespół celowych działań i praktyk przywódczych oraz metod i technik organizacyjnych mających na celu zwiększenie wkładu pracowników w realizację celów organizacji. W praktyce oznacza ono zmianę podejścia do pracowników, zachęcanie i pobudzanie inicjatywy pracowników. Niektórzy przekonują jednak, że dla upełnomocnienia pracowników potrzebne są kompleksowe przemiany organizacyjne obejmujące strukturę organizacyjną oraz systemy działania organizacji publicznych.

Upełnomocnienie przynosi rozliczne korzyści zarówno organizacji, jak i pracownikom. Skutkuje wzrostem motywacji i satysfakcji z pracy, szybszymi reakcjami pracowników na potrzeby klientów, pobudzeniem inicjatywy pracowników i podniesieniem morale itp., a w rezultacie poprawą wyników działania organizacji [Ugboro i Obeng, 2000; Bratnicki i in., 2007]. Upełnomocnienie może nawet stanowić strategię ZZL zorientowaną na pobudzenie procesu przemian biurokratycznych w organizacjach publicznych [Cho i Faerman, 2010]. Specyfika funkcjonowania i cechy organizacji publicznych powodują jednak, że dostosowanie programów upełnomocnienia do potrzeb organizacji publicznych w praktyce może być trudne. Formalizacja, ograniczenia prawne, złożoność celów organizacyjnych utrudniają wprowadzanie programów upełnomocnienia pracowników w organizacjach publicznych [Fernandez i Moidogaziev, 2012]. Do ważnych przeszkód w upełnomocnieniu należą także: ograniczona autonomia pracowników, wysoka specjalizacja, rozbudowana hierarchia, sztywno określony zakres zadań, odgórna kontrola, stosowanie autokratycznego stylu przywództwa itd. Wprowadzenie upełnomocnienia wiąże się również z wyższymi kosztami rekrutacji i selekcji pracowników, nie każdy pracownik jest bowiem w stanie działać

samodzielnie. Skutkuje to wyższymi kosztami szkoleń i pracy. Należy także pamiętać, że zwłaszcza w początkowym okresie istnieje możliwość spowolnienia wykonania przez pracowników niektórych zadań, które są dla nich nowe.

Mimo tych trudności zmiany w sektorze publicznym i popularność nowych koncepcji zarządzania publicznego spowodowały, że programy upełnomocnienia pracowników od blisko dekady są z powodzeniem wprowadzane w organizacjach publicznych w Stanach Zjednoczonych, Australii, Kanadzie i w wielu krajach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, Francji, Norwegii, Szwecji i w Polsce [Fernandez i Moidogaziev, 2012]. Mają one przede wszystkim na celu poprawę efektywności organizacji publicznych poprzez zwiększenie samodzielności pracowników, pobudzenie ich zaangażowania i inicjatywy.

11.5. Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że przemiany zachodzące w organizacjach publicznych niosą ze sobą ważne implikacje dla praktyki ZZL. Ze względu na dużą dynamikę przemian tradycyjne podejście polegające na administrowaniu personelem staje się mało skuteczne we współczesnym sektorze publicznym. Wskazane kierunki doskonalenia ZZL stawiają przed polskimi organizacjami publicznymi znaczące wyzwania organizacyjne, finansowe i intelektualne. Kluczowe znaczenie ma zmiana postaw i zachowań pracowników, a zwłaszcza kadry zarządzającej i jej stosunku do nowych rozwiązań. W tym kontekście ważne jest poszukiwanie takich metod i narzędzi ZZL, które pozwolą na pełne wykorzystanie potencjału pracowników, wzmacniając ich motywację do działania, i spowodują, że praca w organizacji publicznej stworzy pracownikom szanse na rozwój, samorealizację i wniesienie wkładu w powodzenie organizacji. Kadra zarządzająca powinna się skoncentrować na działaniach prowadzących do kształtowania zaangażowania pracowników poprzez włączenie ich w procesy decyzyjne. Działania te obejmują m.in. zachęcanie pracowników do wyrażania własnych pomysłów, opinii i doradzania przełożonym w procesach podejmowania decyzji dotyczących wprowadzanych zmian. Włączenie pracowników w procesy doskonalenia nie tylko umożliwi pełniejsze wykorzystanie ich kompetencji, lecz także ograniczy ich opór wobec zmian.

Historia transformacji polskich organizacji publicznych świadczy o tym, że jest to trudne zadanie [Kieżun, 2004]. W przemianach tych ważną rolę pełni kultura organizacyjna, która w sposób nieformalny reguluje zachowania pracowników organizacji publicznych. Należy dążyć do zmiany orientacji kultury organizacyjnej w kierunku kultury zorientowanej przedsiębiorczo, która będzie legitymizowała przekraczanie dotychczasowych biurokratycznych granic. Kultu-

ra organizacyjna pozwala bowiem pracownikom organizacji nadawać sens zachodzącym zmianom i ukierunkowuje ich zachowania (zob. rozdział 10). Umożliwia integrację pracowników wokół wartości organizacji, jej misji i celów. Nie jest zaskakujący fakt, że wartości kultury biurokratycznej – nadal dominującej w organizacjach publicznych, nie odpowiadają orientacji na osiągnięcia [Gomez-Mejia i Welbourne, 1991]. Kultura biurokratyczna może nawet wpływać negatywnie na efektywność organizacji w dynamicznym otoczeniu, ponieważ sztywna, hierarchiczna kontrola, sztywne reguły i procedury ograniczają zdolność szybkiego, innowacyjnego działania.

Transformacja kulturowa wymaga zmian w sposobie zarządzania pracownikami. Z drugiej strony zmiany w sposobie zarządzania pracownikami mogą być skutecznie wprowadzane, jeżeli wspiera je kultura organizacyjna. Wiele współczesnych koncepcji ZZL akcentuje konieczność łączenia sukcesu organizacji z powodzeniem jej pracowników. Niektórzy twierdzą wręcz, że związek ten jest niezbędny. W praktyce niestety wielu pracowników organizacji publicznych nadal cechuje raczej nastawienie na stabilność, reguły i procedury niż na osiągnięcia i rozwój. Ważne jest zatem kształtowanie kultury nie tylko eksponującej wartość stabilności, lecz także twórczości i inicjatywy. Na zakończenie warto optymistycznie zauważyć, że w wielu organizacjach publicznych kultura już powoli ulega przemianie – z hierarchicznej, eksponującej wartość kontroli, reguł i procedur, niechętnej nowościom i podejmowaniu ryzyka, w kierunku kultury promującej wartość uczenia się i kreatywności, skupionej na otoczeniu i interesariuszach.

Bibliografia

Al Ariss A., Cascio W., Paauwe J. (2014), *Talent Management: Current Theories and Future Research Directions*, "Journal of World Business", Vol. 49, No. 2, s. 173-179.

Armstrong M. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Bach S., Winchester D. (1994), *Opting out of Pay Devolution Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services*, "British Journal of Industrial Relations", Vol. 32, No. 2, s. 263-282.

Baruch Y. (2004), *Managing Careers: Theory and Practice*, Prentice-Hall, Harlow.

Baruch Y., Peiperl M. (2000), *Career Management Practices: An Empirical Survey and Implications*, "Human Resource Management", Vol. 39, No. 4, s. 347-366.

Berman E.M., Bosan J.S., West J.P., van Wart M. (2006), *Human Resource Management in Public Service*, Sage, Thousand Oaks.

Boudreau J.W., Ramstad P.M. (2005), *Talentship and the New Paradigm for Human Resource Management: From Professional Practices to Strategic Talent Decision Making*, "Human Resource Planning", Vol. 28, No. 2, s. 17-26.

Bowen D.E., Lawler E.E (1994), *The Empowerment of Services Workers: What, Why, How, and When* [w:] C.E. Schneier, C.J. Russell, R.W. Beatty, L.S. Baird (eds.), *The Training and Development Sourcebook*, HRD Press Inc., Amherst, s. 413-422.

Boyne G.A. (2002), *Public and Private Management: What's the Difference?* „Journal of Management Studies", Vol. 39, No. 1, s. 97-121.

Bratnicki M., Marzec I., Zabierowski P., Kulikowska-Mrożek M. (2007), *Empowerment and Entrepreneurship: Conceptual Issues and Empirical Tests*, "Journal of Economics and Management", No. 3, s. 35-54.

Brooke M.Z. (1984), *Centralization and Autonomy*, Holt, Rinehart and Winston.

Brown K. (2004), *Human Resource Management in the Public Sector*, "Public Management Review", Vol. 6, No. 3, s. 303-309.

Carmeli A., Freund A. (2004), *Work Commitment, Job Satisfaction, and Job Performance: An Empirical Investigation*, "International Journal of Organization Theory and Behavior", Vol. 6, No. 4, s. 289-309.

Cassels A. (1995), *Health Sector Reform: Key Issues in Developing Countries*, "Journal of International Development", Vol. 7, No. 3, s. 329-347.

Cho Y., Won Yoon S. (2010), *Theory Development and Convergence of Human Resource Fields: Implications for Human Performance Technology*, "Performance Improvement Quarterly", Vol. 23, s. 39-56.

Cho T., Faerman S.R. (2010), *An Integrative Approach to Empowerment. Construct Definition, Measurement, and Validation*, "Public Management Review", Vol. 12, No. 1, s. 33-51.

Cohen L. (2001), *Careers* [w:] T. Redman, A. Wilkinson (eds.), *Contemporary Human Resource Management*, Pearson Hall, Harlow.

Collings D., Mellahi K. (2009), *Strategic Talent Management: A Review and Research Agenda*, "Human Resource Management Review", Vol. 19, No. 4, s. 304-313.

Delery J.E., Doty D.H. (1996), *Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management*, "Academy of Management Journal", Vol. 39, No. 4, s. 802-835.

Enwistle T., Marianetto M., Ashworth R. (2007), *Introduction: New Labour, the New Public Management and Changing Forms of Human Resource Management*, "International Journal of Human Resource Management", Vol. 18, No. 9, s. 1569-1574.

Farlie E., Geraghty K.J. (2005), *Professionals in Public Services Organizations* [w:] E. Farlie, L.E. Lynn Jr, Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, s. 422-428.

Fernandez S., Moidogaziev T. (2012), *Using Employee Empowerment to Encourage Innovative Behavior in the Public Sector*, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 23, No. 1, s. 155-187.

Frączkiewicz-Wronka A. (2009), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Frączkiewicz-Wronka A., Marzec I. (2012), *Rozwój zatrudnialności pracowników* [w:] A. Stabryła, K. Woźniak (red.), *Determinanty potencjału rozwoju organizacji*, Wyd. Mfiles.pl, Kraków, s. 215-226.

Gableta M., red. (2006), *Potencjał pracy przedsiębiorstwa*, Wyd. AE, Wrocław.

Gomez-Mejia L.R., Welbourne T.M. (1991), *Compensation Strategies in a Global Context*, "Human Resource Planning", Vol. 14, No. 1, s. 29-42.

Gowing M.K., Lindholm M.L. (2002), *Human Resources Management in the Public Sector*, "Human Resource Management", Vol. 41, No. 3, s. 283-295.

Hansen F. (2007), *What Is 'Talent'?* "Workforce Management", Vol. 86, No. 1, s. 12-13.

Kieżun W. (2004), *Krytyczna teoria organizacji. Wybór zagadnień*, WSZiP, Warszawa.

Kieżun W. (2005), *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex", nr 3, s. 65-96.

Kożuch B. (2002), *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie", nr 2, s. 21-37.

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. PLACET, Warszawa.

Kożuch B. (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

Kuchinke K.P. (2010), *Human Development as a Central Goal for Human Resource Development*, "Human Resource Development International", Vol. 13, No. 5, s. 575-585.

Kudrycka B. (2001), *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej* [w:] B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok, s. 34-35.

Lancaster L.C., Stillman D. (2005), *If I Pass the Baton, Who Will Grab It? Creating Bench Strength in Public Management*, "Government Finance Review", Vol. 87, No. 8, https://icma.org/sites/default/files/6184_.pdf (dostęp: 12.03.2020).

Lavigna R.J. (2002), *Best Practices in Public-Sector Human Resources: Wisconsin State Government*, "Human Resource Management", Vol. 41, No. 3, s. 369-384.

Listwan T. (2009), *Przedmiot, ewolucja i znaczenie zarządzania kadrami* [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa, s. 19-22.

Lorinc J. (2006), *The War for Talent*, "CA Magazine", Vol. 139, No. 6, s. 25-29.

Losey M.R. (1999), *Mastering the Competencies of HR Management*, "Human Resource Management", Vol. 38, s. 99-102.

Lundy O., Cowling A. (2000), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Marzec I. (2014), *Rola kultury organizacyjnej w kreowaniu wizerunku ośrodków pomocy społecznej jako pracodawcy*, „Studia Ekonomiczne", nr 185, s. 151-163.

Marzec I., Burda-Świerz K. (2012), *Modele kariery w organizacjach publicznych*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego. Wybrane Aspekty Zarządzania Nowoczesną Organizacją", nr 8, s. 339-350.

Marzec I., Szymaniec K. (2013), *Rozwój zawodowy pracowników w organizacjach publicznych*, „Studia Ekonomiczne", nr 169, s. 146-156.

Marzec I., van der Heijden B.I.J.M. (2003), *Podtrzymywanie przydatności zawodowej pracowników małych i średnich firm ICT*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi", vol. 5, s. 66-75.

McAdam R., Hazlett Sh-A., Casey C. (2005), *Performance Management in the UK Public Sector Addressing Multiple Stakeholder Complexity*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 18, No. 3, s. 256-273.

Miś A. (1995), *Zarządzanie karierą w organizacji opartej na wiedzy*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi", vol. 2, s. 43-56.

Moczydłowska J. (2012), *Talent Management: Theory and Practice of Management. The Polish Experience*, "International Journal of Business Management & Economic Research", Vol. 3, No. 1, s. 432-443.

Nutley S. (2000), *Beyond Systems: HRM Audits in the Public Sector*, "Human Resource Management Journal", Vol. 10, No. 2, s. 21-38.

Perry J., Wise L. (1990), *The Motivational Bases of Public Service*, "Public Administration Review", No. 50, s. 367-373.

Pocztowski (2007a), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa.

Pocztowski A., red. (2007b), *Funkcja personalna. Diagnoza i kierunki zmian*, Wyd. UE, Kraków.

Pocztowski A. (2003), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej gospodarce*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi", vol. 1, s. 9-23.

Ponton M.R., Madden C., Bowers R., Keefe M., Krella J.M. (2007), *Nurse Residency Program Implementation: The Utah Experience*, "Journal of Healthcare Management", Vol. 52, No. 6, s. 385-397.

Prickett R. (1998), *Firms Complain of Quality Shortfall among Students*, "People Management", Vol. 4, No. 14, s. 10-11.

Rainey H.G. (1982), *Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic*, "American Review of Public Administration", Vol. 16, No. 4, s. 288-302.

Rainey H.G., Steinbauer P. (1999), *Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations*, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 9, No. 1, s. 1-32.

Roper I., Higgings P., James P. (2007), *Shaping the Bargaining Agenda. The Audit Commission and Public Service Reform in British Local Government*, "International Journal of Human Resource Management", Vol. 18, No. 9, s. 1589-1607.

Ryfkin J. (1995), *End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-market Era*, G.P. Putnam's Sons, New York.

Sitter L.U.D., Hertog J.F.D., Dankbaar B. (1997), *From Complex Organizations with Simple Jobs to Simple Organizations with Complex Jobs*, "Human Relations", Vol. 50, No. 5, s. 497-534.

Steijn B. (2002), *HRM in The Public Sector: A Neglected Subject*, "OECD PUMA/HRM", No. 13, s. 1-14, https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM(2002)13&docLanguage=En (dostęp: 22.05.2010).

Strużyna J. (2005), *Poza normatywem zarządzania zasobami ludzkimi*, WSB, Dąbrowa Górnicza.

Strużyna J. (2009), *Kierunki doskonalenia ZZL w organizacjach publicznych* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wyd. AE, Katowice.

Swanson R.A., Holton III E.F. (2009), *Foundations of Human Resource Development*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.

Szałkowski A., Piechnik-Kurdziel A. (2001), *Personel w strategii rozwoju firmy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie", nr 567, s. 41-53.

Turska E. (2010), *Kompetencje kariery ludzi młodych a oczekiwania współczesnych organizacji* [w:] B. Kożusznik, M. Chrupała-Pniak (red.), *Zastosowania psychologii w zarządzaniu*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 249-266.

Tyrańska M. (2009), *Strategie personalne we współczesnych przedsiębiorstwach*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie", nr 2(13), t. 2, s. 351-362.

Ugboro I., Obeng K. (2000), *Top Management Leadership, Employee Empowerment, Job Satisfaction, and Customer Satisfaction in TQM Organizations: An Empirical Study*, "Journal of Quality Management", Vol. 5, No. 2, s. 247-272.

Vandenabeele W., Scheepers S., Hondeghem A. (2006), *Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany*, "Public Policy and Administration", Vol. 21, No. 1, s. 13-31.

Vienažindienė M., Čiarnienė R. (2007), *The Changes of Public Organizations' Human Resources Management: Theoretical Aspect*, "Economics & Management", No. 12, s. 660-668.

Waheed S., Zaim A., Zaim H. (2012), *Talent Management in Four Stages*, "USV Annals of Economics & Public Administration", Vol. 12, No. 1, s. 1130-137.

Wilensky H.L. (1960), *Work, Career and Social Integration*, "International Social Science Journal", Vol. 12, No. 4, s. 543-560.

Katarzyna Baran
Stanisław Mazur
Małgorzata Tyrańska
Michał Żabiński

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rozdział 12

Przywództwo w organizacjach publicznych

12.1. Wstęp

Celem rozdziału jest ukazanie istoty i specyfiki przywództwa w organizacjach publicznych. W rozdziale przedstawiono holistyczną koncepcję modelu pełnego zakresu przywództwa, który stanowi ramę obejmującą różne postawy, jakie może prezentować przywódca, od *laissez-faire*, a więc przywództwa niezaangażowanego, przez transakcyjne, aż do transformacyjnego. Następnie zaprezentowano kompetencje przywódcze niezbędne do skutecznego zarządzania organizacjami publicznymi, omawiając podstawowe ich składniki: wiedzę, umiejętności i cechy osobowości. Zaprezentowano także typologie kompetencji menedżerów publicznych. Na zakończenie rozdziału omówiono nowe orientacje teoretyczne stanowiące przedmiot badań nad przywództwem publicznym. Spośród wielu nowych nurtów refleksji teoretycznej nad tym fenomenem wybrano dwie z nich. Pierwszy odwołuje się do przywództwa w sieciach międzyorganizacyjnych, a drugi dotyczy przywództwa w zarządzaniu kryzysowym.

12.2. Pojęcie i specyfika przywództwa w organizacjach publicznych

Przywództwo, jako zjawisko, jest badane przez filozofów, politologów, socjologów, psychologów, historyków, specjalistów od zarządzania i administracji. Dlatego też definicji przywództwa, jego rodzajów i znaczeń jest wiele, podobnie jak dziedzin nauki, w ramach zainteresowań których jest analizowany ten fenomen [Avery, 2011]. Problem ten celnie podsumował R.M. Stogdill, stwierdzając, że definicji przywództwa jest niemal tak wiele, jak wiele osób próbowało zdefiniować to pojęcie [Szczupaczyński, 2014]. Stąd też nie sposób mówić o jednej kanonicznej definicji przywództwa.

Pojęcie to, choć zrozumiałe dla każdego człowieka, może być różnie definiowane. Prawdopodobnie każdy z nas zapytany o przywódcę będzie w stanie wskazać przykład osoby, która jest przywódcą. Przykładów można szukać w świecie polityki, biznesu, sportu, historii konfliktów zbrojnych, ruchów społecznych i wielu innych. Toteż mówiąc o przywództwie, odwołujemy się do odmiennych wzorców, doświadczeń i oczekiwań – mamy odmienne wyobrażenia przywództwa, koncepcja ta odnosi się bowiem zawsze do jakiegoś kontekstu społecznego, miejsca, czasu, a także typu analizowanej organizacji. Każdy z tych czterech elementów ma wpływ na to, jak definiujemy przywództwo. Przywództwo jest więc zjawiskiem wieloaspektowym, łączącym czynniki wewnętrze i zewnętrze względem organizacji, obejmującym wiele zmiennych.

W ogólnym sensie, z perspektywy relacji międzyludzkich, przywództwo to mechanizm wywierania wpływu na innych [Scott, 2003]. Historycznie można wyodrębnić cztery główne paradygmaty przywództwa [Avery, 2011]:

- Klasyczny – przywództwo opiera się na szacunku i/lub władzy, stanowiącymi instrument do wydawania poleceń i kontroli podwładnych. Podstawą przywódcy jest zajmowane stanowisko, a podlegające mu osoby są mu podporządkowane. Paradygmat ten dominował w okresie od starożytności do lat 70 XX wieku.
- Transakcyjny – przywódca wywiera wpływ na podwładnych poprzez osobiste kontakty i relacje. Przywódcy i osoby podległe ich władzy negocjują – zawierają transakcje związane ze swoimi oczekiwaniami, nagrodami, celami. Paradygmat ten dominował w okresie od lat 70. XX wieku do połowy lat 80. XX wieku.
- Wizjonerski – przywódca wykorzystuje emocje, by inspirować swoich podwładnych. Ten typ przywództwa charakteryzuje zindywidualizowane podejście do podwładnych, bazuje na charyzmie przywódcy odpowiadającego za wizję rozwoju oraz motywację podwładnych, a także zaspokajanie ich potrzeb. Paradygmat ten dominował w okresie od połowy lat 80. XX wieku do końca XX wieku.
- Organizacyjny – przywódca działa jako koordynator, tworzy warunki do współpracy, działa w warunkach dwustronnych interakcji z podwładnymi. Samo przywództwo ma charakter rozproszony, jest kształtowane w ramach relacji, w zmieniających się zespołach. Paradygmat organizacyjny obowiązuje od początku XXI wieku.

Powyższe paradygmaty nie wykluczają się wzajemnie, obrazują jedynie zmieniające się idee leżące u podstaw tego, jak jest postrzegane przywództwo i jakie budzi oczekiwania co do roli i sposobu działania przywódcy. Patrząc w pespektywie historycznej, w ramach poszczególnych paradygmatów, rośnie rola i znaczenie podwładnych. W ujęciu klasycznym przywódca jest niepodzielny, jest postacią kluczową, a rolą pracowników jest wykonywanie jego poleceń, bez prawa głosu. W ramach kolejnych perspektywy przywództwo staje się pro-

cesem inkluzyjnym, w którym rola i znaczenie pracowników oraz ich wiedza zyskują na znaczeniu, a ich pozycja wobec przywódcy się wzmacnia. Niezależnie od charakteru organizacji, czy jest to podmiot biznesowy, organizacja wojskowa, czy administracja publiczna, jej struktura oraz sposób zarządzania zmieniają się w czasie, wraz z postępem społecznym (kulturowym), technicznym i organizacyjnym, tym samym zmienia się specyfika przywództwa.

W szerokim, ogólnym ujęciu przywództwo to umiejętność wywierania wpływu, motywowania i umożliwiania innym członkom organizacji działania na rzecz jej sukcesu [Bass i Bass, 2008]. Przywódca powinien potrafić w sposób intencjonalny i ciągły oddziaływać na innych członków organizacji [Sidor, Kuć-Czajkowska i Wasil, 2020], a nawet narzucać im własną wolę [Augustyn, 2012]. W tym sensie przywódcą jest każda osoba, której praca wymaga koordynacji zadań innych ludzi. Takim przywódcą będzie np. menedżer kierujący pracą podwładnych na dowolnym poziomie organizacji. Przywódca to jednak osoba, która nie tylko wydaje polecania, koordynuje realizację obowiązków, ale to też osoba, która wyznacza cele, tworzy wizję, dalekosiężne i długookresowe założenia, do realizacji których przekonuje tych, którzy są podlegli jej władzy [Scott, 2003]. W tym drugim sensie przywódca to osoba stojąca na czele organizacji, której praca nie sprowadza się do wydawania bezpośrednich poleceń, bieżącej koordynacji i nadzoru nad każdym realizowanym zadaniem, ale raczej budowania poczucia przynależności do organizacji, wyznaczania celu i nadawania pracy sensu. W tym znaczeniu rolą przywódcy nie jest decydowanie wprost o tym, jak coś zostanie zrobione, ale raczej po co jest to robione.

Samo pojęcie przywództwa łączy się również z terminem „władza". Przywódca to osoba dysponująca władzą umożliwiającą wydawanie poleceń, ich egzekwowanie oraz kontrolę. Przy czym źródła tej władzy mogą mieć różny charakter. M. Weber wskazał trzy klasyczne źródła władzy: tradycja, charyzma i prawo [Bass i Bass, 2008]. Władza tradycyjna wynika z obowiązujących zwyczajów, ma charakter kulturowy. To obowiązująca tradycja sankcjonuje legalność przywódcy. Władza charyzmatyczna opiera się na osobowości przywódcy, jego zdolności do pociągania za sobą ludzi i sprawiania, by realizowali oni jego wolę w oparciu o zaufanie, podziw czy wiarę w osobę lidera. Legitymacja władzy wynika z emocji, jakie wywołuje u swoich podwładnych przywódca. Władza legalna jest sankcjonowana przepisami prawa. Pozycja przywódcy oraz zakres jego władzy są regulowane przepisami.

Odmienny podział został zaproponowany przez D. Beethama [2013]. W jego koncepcji wskazano trzy wymiary legitymizacji władzy. Koncepcja ta obejmuje nie tylko kwestię sankcjonowania władzy, ale też jej trwałości w kontekście społecznym. Mamy tu do czynienia z gradacją akceptacji dla władzy sprawowanej przez przywódcę oraz sposobu jego wyboru.

Pierwszym z wymiarów sankcjonujących władzę są reguły – obowiązujące prawa. Legalność władzy jest więc usankcjonowana przestrzeganiem prawa, zarówno w celu zdobycia, jak i utrzymania władzy. Kryterium to pokrywa się z weberowską legalną legitymacją władzy.

Drugim wymiarem jest „uzasadnienie" (*justification*), rozumiane jako zgoda ogółu co do obowiązujących reguł sankcjonujących wybór i zakres władzy. Reguły sprawowania władzy muszą być zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa (jego systemem aksjologicznym). Przekonanie społeczeństwa, że władza jest wybierana i sprawowana we właściwy sposób, tj. według powszechnie akceptowanych reguł. Normy obowiązujące w społeczeństwie pozwalają formułować oceny działania władz.

Trzecim z wymiarów warunkujących pozycję przewódcy jest zachowanie rozumiane jako akceptacja ogółu, dla wybranej władzy, wyrażona w działaniach wynikających z obowiązujących przepisów dotyczących wyboru i sprawowania władzy. Zachowaniem takim będzie np. udział w wyborach − który sankcjonuje legalność władzy oraz samego procesu jej wyboru – będący aktem wyrażenia zgody, ze strony grup, na bycie rządzonymi. Koncepcja Beethama poszerza sposób postrzegania władzy w oparciu o gradację stopnia jej akceptacji, dobrze obrazując warunki sankcjonujące władzę publiczną w społeczeństwie demokratycznym.

W klasycznym, weberowskim modelu, który ma charakter mechanistyczny, nie ma miejsca dla przywódców na średnim czy niższych szczeblach organizacji. Zamiast tego mówi się o technicznym stanowisku, jakim jest menedżer, który kieruje pracą zespołu w ramach ściśle określonych reguł [Gigol, 2016]. Co więcej, nie dotyczy to tylko modelu weberowskiego, zwykle przywództwo, słusznie skądinąd kojarzone z władzą, jest analizowane przede wszystkim w kontekście osób stojących na czele organizacji – niezależnie czy dotyczy to biznesu, przywództwa politycznego, społecznego czy wojska. Jednakże niemal w każdym z tych obszarów takie przywództwo, na niższych szczeblach organizacji, może mieć miejsce. W przypadku sektora publicznego jest to związane z rozwojem nowych koncepcji tego, jak powinna wyglądać i działać administracja – takie powszechnie podzielane, akceptowane podejście nazywamy paradygmatem. W XX wieku dominował paradygmat weberowski oparty na hierarchicznej strukturze i ścisłym podporządkowaniu opartym na instytucjach formalnych – przepisach. Pod koniec XX wieku podejście to zostało zastąpione nowym paradygmatem – nowe zarządzanie publiczne – który nawoływał do uelastycznienia działań administracji i wprowadzenia do niego rozwiązań pochodzących z sektora prywatnego. Konsekwencją tego modelu jest rozluźnienie gorsetu ścisłej hierarchii oraz spłaszczenie struktur organizacyjnych [Szczupaczyński, 2014], co prowadzi do zwiększenia roli dyrektorów/menedżerów sektora publicznego, również średniego szczebla.

Niezależnie od przyjętego paradygmatu, stojącego za obowiązującą formą aparatu administracyjnego, istotnym elementem wpływającym na jakość działania tego aparatu jest sposób, w jaki jest realizowane w nim przywództwo. Warunkiem koniecznym jest zdefiniowanie, czy raczej wskazanie zakresu rozumienia pojęcia przywództwa w organizacjach publicznych. Stosowne zawężenie jest niezbędne, by wykazać kluczowe elementy, jak również w celu uniknięcia niedomówień czy też wątpliwości co do ram tego zakresu. Zawężenie obszaru, w ramach którego przywództwo staje się przedmiotem analizy, pozwala zaprezentować bardziej precyzyjny i klarowny obraz zjawiska, choć nawet takie zawężenie pozostawia pole dla wielu niuansów i dalszych podziałów. Istotnym elementem są elementy charakterystyczne, dystynktywne przywództwa w tym sektorze – zespół cech szczególnych, które warunkują zachowania przywódcze i odróżniają przywództwo w tym obszarze od przywództwa w sektorze prywatnym, społecznym czy też przywództwa politycznego *sensu stricto*. Przywództwo, jako zespół działań, postaw, technik wpływu, jest poniekąd warunkowane zewnętrznie, a więc uzależnione od ramy instytucjonalnej, w ramach której dane przywództwo jest realizowane.

Przez ramy instytucjonalne rozumiemy zarówno formalne, jak i nieformalne instytucje warunkujące zachowania jako akceptowalne, dopuszczalne czy też właściwe. Są to więc reguły postępowania określające to, w jaki sposób i w jakim zakresie przywódca może realizować swoją wolę. Instytucje formalne to prawne reguły działania zawarte np. w ustawach, kodeksach, statutach czy innych dokumentach o wiążącym charakterze, które określają zasady, na jakich jest realizowane przywództwo. Nieformalne to normy społeczne, zwyczaje, wartości czy kultura organizacji. Specyfika przywództwa jest więc uzależniona od tego, co jest uznawane za mieszczące się w granicach dopuszczonych obowiązującymi normami w danym środowisku instytucjonalnym. Normy te są oczywiście różne dla różnych kultur, organizacji, społeczeństw czy też sektorów.

W tym miejscu konieczne jest wskazanie dość trudnego rozgraniczenia na przywództwo *sensu stricto* polityczne i przywództwo w organizacjach publicznych. To pierwsze będzie się koncentrowało na zdobyciu i utrzymaniu władzy – jest przedmiotem badań politologicznych oraz umożliwia podejmowanie i wyznaczanie kierunków działań publicznych. To drugie jest ukierunkowane na realizację służebnej roli sektora publicznego [Morse, Buss i Kinghorn, 2015]. Poniższe rozważania na temat przywództwa w organizacjach publicznych odnoszą się do wspomnianego drugiego typu przywództwa. Należy jednak pamiętać, że pewna doza przywództwa politycznego jest nieodłącznym elementem sektora publicznego, niezależnie od poziomu analizy.

W sektorze publicznym, w weberowskim sensie, przywódcą na szczeblu centralnym będzie polityk wybrany do pełnienia funkcji premiera czy powołany na stanowisko minister lub wojewoda, a na poziomie samorządu wójt (burmistrz, prezydent) czy przewodniczący rady. W szerszym ujęciu przywódcą

będzie też np. dyrektor miejskiej spółki lub departamentu w urzędzie samorządowym czy w ramach ministerstwa, osoba, która wygrała konkurs lub została mianowana na to stanowisko. Osoba taka również dysponuje władzą, wyznacza cele swojej organizacji, kieruje działaniami poległych jej pracowników, jednak jej władza ma węższy zakres i trochę inny charakter. Niemniej to też są przywódcy, którzy kierują pracą podległych im instytucji, wyznaczają ich strategiczne cele i kierunki rozwoju. W tym sensie przywództwo jest obecne na wszystkich poziomach organizacji publicznych. Takie podejście umożliwia wskazanie stylów przywództwa obecnych w sektorze publicznym w ujęciu kontekstowym, uwzględniającym odmienną specyfikę środowiska, mającą wpływ na rozkład akcentów zarówno w charakterze, jak i samym procesie sprawowania władzy.

Prowadząc rozważania nad przywództwem w sektorze publicznym, należy spojrzeć na osoby wykonujące funkcje przywódcze, uwzględniając zarówno ich indywidualne cele i aspiracje, jak i charakter wykonywanej pracy. Przyjmujemy założenie, że osoba na stanowisku dyrektora urzędu czy nawet kierownika zespołu powinna posiadać kompetencje ściśle menedżerskie, umożliwiające jej kierowanie i koordynowanie pracą zespołu. Jednak takiej osobie będą również potrzebne kompetencje przywódcze chociaż po to, by skutecznie motywować swoich podwładnych. Co więcej, taka osoba może myśleć o potencjalnych ścieżkach awansu i rozwoju, a posiadane kompetencje przywódcze wykorzystywać dla dobra organizacji i budowania własnej kariery.

Trzeba również zwrócić uwagę, że istotnym elementem przywództwa są indywidualne cechy jednostki rozumiane jako naturalna, wrodzona zdolność do przekonywania i przewodzenia. Wielu umiejętności czy technik przywódczych można się nauczyć, są też jednak cechy wrodzone i nieuchwytne, jak charyzma, czy wręcz atrybuty fizyczne, jak uroda czy postawna sylwetka, które mogą mieć wpływ na charyzmę danej osoby. Te indywidualne, wewnętrzne i zewnętrzne, wrodzone cechy są o tyle istotne, że osoba nimi dysponująca niekoniecznie znajduje się na szczycie hierarchii, a mimo to cechy te mogą być przez nią wykorzystywane dla dobra organizacji i do przewodzenia innym.

12.3. Przywódca jako agent zmiany i przywódca jako ogrodnik

Przywódca w sektorze prywatnym odpowiada m.in. za rozwój firmy, zdobywanie nowych rynków, rentowność firmy. Wpływa to zarówno na stosowane przez niego strategie działania, jak i na motywację, jaką się kieruje, oraz na prestiż i wynagrodzenie, które otrzymuje. W dużym uproszczeniu jako istotny, choć nie najważniejszy element motywujący przywódcę dowolnego przedsiębiorstwa można wskazać chęć osobistego zysku czy chęć powiększenia sukcesu przedsiębiorstwa. Natomiast od przywódcy w sektorze publicznym nie tyle nie oczekuje

się takiej motywacji, co nawet można ją uznać za potencjalnie niebezpieczną. Oczekuje się, że przywódca w ramach sektora publicznego kieruje się dobrze pojętym interesem publicznym, dbaniem o potrzeby współobywateli czy realizowaniem celów o charakterze społecznym. Zadania publiczne nie są ukierunkowane na zysk, lecz na poprawę jakości życia społeczności. Jest to więc rodzaj służby. Rola skutecznego przywódcy w organizacji publicznej nie polega więc na motywowaniu i przekonywaniu podwładnych do działań na rzecz jego/jej wizji, lecz na współpracy, wspólnym wypracowywaniu wizji wynikającej z współdzielonych wartości, stanowiącej podstawę ich kolektywnej pracy i współodpowiedzialności za działania na rzecz społeczeństwa [Morse, Buss i Kinghorn, 2015]. Rozróżnienie na przywództwo w biznesie i przywództwo w organizacji sektora publicznego jest szczególnie istotne, kryją się za nim bowiem odmienne motywacje oraz oczekiwania. W tym kontekście szczególnie przydatna wydaje się być metafora zaproponowana przez G. Fredericksona i D. Matkina, którzy przedstawili różnicę przywództwa w sektorze prywatnym i publicznym, odwołując się do dwóch archetypów przywództwa – „agenta zmiany" i „ogrodnika" [Frederickson i Matkin, 2007] (tabela 12.1). Kluczowe znaczenie dla tego rozróżnienia ma czas i cel organizacji. Czas rozumiany jako horyzont zmian, jakim jest poddawana organizacja. W przypadku podmiotów biznesowych muszą one adaptować się do zmieniającego się otoczenia, dokonywać szybkich zmian, by dotrzymać kroku konkurencji. Jednakże szybkość zmian jest problemem z perspektywy trwałości zmiany, stabilności organizacji oraz, co równie ważne, zakresu działalności organizacji. Organizacje sektora publicznego muszą gwarantować stabilność realizacji zadań i usług, zmiany w nich zachodzące muszą być przemyślane pod kątem trwałości usług oraz kosztów społecznych, jakie te zmiany wywołują. Co więcej, cel, w jakim są powoływane organizacje publiczne, ogranicza, tworzy ramy dla zakresu możliwych do przeprowadzenia zmian oraz eliminuje możliwość podejmowania decyzji ryzykownych, które są podejmowane przez przywódców w sektorze rynkowym [Frederickson i Matkin, 2007].

Istotnymi wartościami, które warunkują działania podmiotów sektora publicznego, są dbałość o zachowanie porządku publicznego oraz gwarancja rzetelności i przewidywalności świadczonych usług publicznych, a więc stabilność instytucji publicznych. Instytucji, których fundamentem jest ustrój demokratyczny, z którego wynikają wartości sektora publicznego. Tymczasem wartości podmiotów sektora rynkowego są zmienne, warunkowane zyskiem. Zgodnie z metaforą przywódcy w ramach organizacji publicznych działają niczym ogrodnicy. Oznacza to, że są oni świadomi wrażliwości instytucji publicznej na zmiany, konieczności dostosowania do istniejących warunków oraz tempa działań dostosowanego do specyfiki sektora. Niczym ogrodnik, który wie, jak ważne

jest utrzymanie stabilnych warunków, by rozwijać ogród, jak duże znaczenie ma czas, niezbędny do osiągnięcia efektu w postaci owoców oraz jak ważne jest planowanie na przyszłość, ze świadomością ograniczeń w możliwości wprowadzania zmian oraz cykliczności zjawisk. Sektor publiczny, podobnie jak ogród, podlega cyklom − cykl budżetowy, cykl legislacyjny, cykl wyborczy, które determinują realizację działań i wprowadzanie zmian [Frederickson i Matkin, 2007].

Tabela 12.1. Porównanie dwóch typów przywództwa: przywódca jako agent zmiany i przywódca jako ogrodnik

Kryteria	Agent zmiany	Ogrodnik
Styl przywódcy	Stosuje „uniwersalne zasady przywództwa". Nie bierze pod uwagę indywidualnych uwarunkowań organizacji	Dopasowuje zasady przywództwa do organizacji i jej otoczenia. Każda instytucja ma swoje unikatowe uwarunkowania wymagające uwzględniania i adaptacji stylu przywództwa
Kluczowe wartości, którymi kieruje się przywódca	Kładzie nacisk na potrzebę zmiany	Rozumie potrzebę stabilności, porządku, przewidywalność i niezawodność. Wszelkie zmiany mają stopniowy charakter z poszanowaniem kultury organizacji
Postrzeganie wartości i tradycji organizacyjnych	Tradycja i kultura organizacyjna to bariery, które hamują innowacyjność i wymagają zmiany	Tradycja i kultura organizacyjna są kluczem do motywacji pracowników oraz elementem warunkującym stabilność i trwałość wprowadzanych zmian
Źródło innowacji	Przywódca	Organizacja
Ramy czasowe zmian	Obowiązuje retoryka długoterminowych korzyści, ale działania koncentrują się na osiąganiu krótkoterminowym rezultatów. Czas jest postrzegany jako element planowania strategicznego	Wdrażane zmiany są dostosowane do naturalnego cyklu działania organizacji wynikającego z jej ram instytucjonalnych
Sposób postrzegania politycznych uwarunkowań organizacji publicznych	Postrzega je jako zagrożenie do przezwyciężenia lub zasób do wykorzystania	Postrzega je jako demokratyczne podstawy administracji publicznej i szanuje znaczenie samorządu
Tworzenie wizji organizacji	Przywódca tworzy i artykułuje wizję organizacyjną	Wspiera obowiązującą wizję organizacyjną i stara się, wraz ze wszystkimi członkami organizacji, ją urzeczywistniać

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Frederickson i Matkin [2007].

Przywództwo w sektorze publicznym jako praca ogrodnika to bardzo czytelna metafora wskazująca zarówno na potrzebę przywiązania do tradycji (instytucje), powtarzalności działań, jak i konieczność myślenia w długiej perspektywie i działania w oparciu o założenia, że efekty i konsekwencje pracy są odłożone w czasie.

Jednakże nie chodzi tu tylko o trafność metafory, ale również o pewne pryncypialne założenia wynikające z istoty sektora publicznego, jego fundamentalnych wartości, czyli dobra wspólnego i działania na rzecz społeczeństwa. Te właśnie założenia stanowią o istocie różnicy pomiędzy sektorem prywatnym, skoncentrowanym na zmianie i pogoni za zyskiem, a sektorem publicznym, który służy, a więc zapewnia stabilność struktury i trwałość działań na rzecz obywateli. Co więcej, otoczenie biznesowe jest zmienne, ponieważ zarówno warunki prowadzonej działalności, oczekiwania klientów, mody, jak i dostępne technologie ulegają dynamicznym zmianom. Instytucje publiczne działają w znacznie stabilniejszym otoczeniu. Różnice te są związane z uwarunkowaniami instytucjonalnymi.

12.4. Koncepcje przywództwa w organizacjach publicznych

Choć istnieje wiele definicji przywództwa, a co za tym idzie koncepcji tego, jak jest ono realizowane, to w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego za powszechnie akceptowaną należy uznać holistyczną koncepcję modelu pełnego zakresu przywództwa (*Full Range of Leadership Model*, FRLM) B. Bassa [Bass i Bass, 2008]. Jest to ogólna teoria skoncentrowana na charakterze relacji występujących pomiędzy przywódcą a jego podwładnymi. W ramach tego modelu zdefiniowano dwie główne osie determinujące charakter przywództwa:

- stopień aktywności (lidera): od praktyk autokratycznych po demokratyczne;
- stopień efektywności (realizacji celów): od przywództwa pasywnego (*laissez-fair*) do aktywnego (zaangażowanego).

Model ten stanowi ramę, w którą zostały wpisane różne postawy, jakie może prezentować przywódca, od *laissez-faire*, a więc przywództwa niezaangażowanego, przez transakcyjne, aż do transformacyjnego. Przywództwo należy w tym ujęciu traktować jako kontinuum, w które zostały wpisane poszczególne, zdefiniowane archetypy przywództwa (tabela 12.2).

Model ten ma uniwersalny charakter [Bass i Riggio, 2006] i choć jest obiektem krytyki [Avery, 2011], wciąż jest obowiązującym standardem umożliwiającym analizę i ocenę przywództwa w obszarze jednostek sektora publicznego, pomimo faktu, że jest współcześnie uznawany za nadmiernie dychotomiczny [Collonson, 2019].

Tabela 12.2. Model pełnego zakresu przywództwa Bernarda Bassa

Przywództwo styl *laissez-faire*
Przywódca unika konieczności podejmowania działań lub przyjmowania odpowiedzialności za działania swoich podwładnych
↓
Przywództwo transakcyjne – elementy
Pasywne zarządzanie przez wyjątek: przywódca podejmuje działania tylko wtedy, gdy standardy nie zostały spełnione Aktywne zarządzanie przez wyjątek: przywódca obserwuje wydajność podwładnych i podejmuje działania korygujące w przypadku wystąpienia błędów Nagradzanie za wyniki: przywódca wyznacza zadania do wykonania oraz wskazuje potencjalne nagrody (mogą przyjmować formę materialną lub niematerialną) za właściwą realizację zadań
↓
Przywództwo transformacyjne – elementy
Indywidualne traktowanie: przywódca rozpoznaje i uwzględnia indywidualne potrzeby każdego z podwładnych Wyidealizowany wpływ: działania, postępowanie przywódcy są obiektem podziwu podwładnych i stają się źródłem do naśladowania, swoim postepowaniem przywódca zwiększa dumę, lojalność i zaufanie podwładnych Intelektualna stymulacja: przywódca zachęca i inspiruje podwładnych do szukania nowych perspektyw, kwestionuje stare założenia, wierzenia i paradygmaty Inspirująca motywacja: przywódca w prosty i przekonujący sposób buduje atrakcyjne dla podwładnych wizje, zapewnia poczucie sensu i celu działania w ramach wykonywanej pracy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Trottier, van Wart i Wang [2008].

Najważniejszym elementem tego modelu są zdefiniowane cechy charakterystyczne dwóch bazowych stylów przywództwa uznawanych za najpowszechniej występujące, tj. przywództwa transakcyjnego i transformacyjnego. Style te można traktować nie tylko rozdzielnie, ale też jako pewne zachowania, które mogą charakteryzować postępowanie przywódcy w zależności od warunków i okoliczności. Należy je traktować jako dwa pozytywnie skorelowane ze sobą wymiary [Bass i Riggio, 2006], w zależności od okoliczności cele podmiotów sektora publicznego mogą być bowiem osiągnięte zarówno na drodze przywództwa transakcyjnego, jak i transformacyjnego.

Styl transformacyjny jest wskazywany jako pewien stan pożądany, styl przywództwa, do którego należy dążyć. W praktyce jednak pewne zadania, czy to ze względu na uwarunkowania zewnętrze, kulturę organizacji, czy jej specyfikę, są realizowane w ramach stylu transakcyjnego; nie należy uważać tego za błąd czy stan niepożądany, lecz raczej jako konsekwencje istniejących uwarunkowań instytucjonalnych. W uproszczeniu dystynkcja pomiędzy tymi stylami przywództwa odnosi się do sposobu, w jaki przywódca buduje relacje z osobami mu podległymi, a więc jak motywuje podwładnych, jak koordynuje ich pracę i jak są podejmowane działania mające służyć realizacji celów organizacji (tabela 12.3).

Tabela 12.3. Różnice pomiędzy przywództwem transakcyjnym i transformacyjnym

Sposób postępowania przywódcy	
Styl transakcyjny	Styl transformacyjny
• przywództwo ma charakter responsywny – przywódca działa, reaguje na zaistniałe sytuacje • działanie w ramach obowiązującej kultury organizacyjnej • motywowanie pracowników organizacji mające na celu realizację jej celów odbywa się w oparciu o system nagród i kar • przywódca motywuje podwładnych, odwołując się do ich własnego interesu • zarządzanie jest realizowane przez standardy • ważne jest utrzymanie status quo, podkreślanie znaczenia działania zgodnie z procedurami, nacisk na poprawę wydajności	• przywództwo ma charakter proaktywny – przywódca celowo generuje nowe sytuacje, jest motorem zmian • działanie na rzecz zmiany, rozwoju kultury organizacyjnej poprzez wdrażanie nowych idei, pomysłów, rozwiązań • osiąganie celów organizacji jest budowane w oparciu o powszechnie akceptowane w organizacji ideały i wartości moralne • przywódca motywuje podwładnych, zachęcając ich do stawiania interesu grupy na pierwszym miejscu • podejście zindywidualizowane: indywidualne traktowanie pracowników zwracające uwagę na potrzeby i ukierunkowane na wsparcie pracownika • stymulacja intelektualna: promowanie kreatywności i innowacyjnych pomysłów podwładnych • ważne jest szukanie nowych rozwiązań problemów

Źródło: Opracowanie własne.

Styl transakcyjny opiera się na relacji merkantylnej – w zamian za uzyskane poparcie przywódca deklaruje podjęcie działań w ramach istniejącej struktury interesów na rzecz swoich zwolenników. Styl transformacyjny odwołuje się do wartości wyższych, jest ukierunkowany na działania na rzecz zmiany istniejących ram instytucjonalnych, ale w zgodzie z duchem organizacji.

Generalizując, w ramach tego binarnego podziału możliwe jest wskazanie archetypów odpowiadających tym dwóm stylom przywództwa. Liderów transakcyjnych można opisać jako liderów opinii, negocjatorów, biurokratów, liderów partii, przywódców ustawodawczych i wykonawczych, natomiast przywódcy transformacyjni to przywódcy intelektualni, reformatorzy, rewolucjoniści, bohaterowie czy ideologowie [Bass i Bass, 2008].

12.5. Przywództwo transakcyjne

Model ten dominował, zarówno w teorii, jak i praktyce zarządzania, do lat 70. XX wieku [Bass i Bass, 2008]. W uproszczeniu styl przywództwa transakcyjnego bazuje na przysłowiowej metodzie kija i marchewki. Relacje władzy opierają się w nim na klarownej wymianie – transakcji – której stronami są tworzący cele i wyznaczający zadania przywódcy i podwładni oraz pracownicy, którzy te cele realizują, dążąc do maksymalizacji własnych korzyści. Jest to

niemal benthamowska relacja utylitarna[15], pracownicy są nagradzani bądź karani w zależności od tego, jaki poziom realizacji wyznaczonych celów uda im się osiągnąć. Interes własny jest tu podstawowym bodźcem warunkującym zachowania i działania zarówno po stronie przywódcy, jak i jego podwładnych. Przy czym na system kar i nagród mogą się składać zarówno działania materialne (np. nagrody pieniężne), jak i niematerialne, mające wpływ na dobrostan psychiczny pracownika (np. publiczna pochwała czy nagana).

Przywódca w tym modelu to menedżer nadzorujący działania podległych mu pracowników. W swojej pracy koncentruje się on na kontrolowaniu tego, czy zadana praca jest wykonywana z odgórnie narzuconymi standardami. Jego zachowania mogą przybierać jedną z trzech postaci [Bass i Riggio, 2006]:

- autokratyczną (bezpośrednio kierującego pracą);
- podtrzymującą status quo (a więc skoncentrowaną na zachowaniu istniejącej równowagi oraz obowiązujących zasad i reguł);
- nadmiernie regulującą (tworzenie dodatkowych zasad i reguł, pomiar, ocena, działania).

W ramach tego stylu przywódca może się cechować aktywnym podejściem do zarządzania poprzez formułowanie oczekiwań bądź też podejście pasywne, kiedy to przywódca reaguje dopiero w sytuacji, gdy zostanie stwierdzone, że wyniki pracy odbiegają od oczekiwań.

Jednostki sektora publicznego, choć nie wszystkie są traktowane jako administracja, cechuje pewna biurokratyczna struktura, nieodłącznie związana z formalnoprawnymi uwarunkowaniami działania tego typu jednostek. Wpływa to na kulturę tego typu organizacji oraz determinuje sposób myślenia w i o organizacji. Dlatego też styl transakcyjny czy też pewne jego elementy wydają się być w naturalny wręcz sposób adekwatne do potrzeb kierowania organizacjami sektora publicznego. Styl ten wydaje się być zarówno nieodzowny, jak i pożądany w organizacjach o ściśle hierarchicznej strukturze, realizujących ustawowe zadania publiczne. Należy jednak zwrócić uwagę na ewolucję, jakiej podlegają zarówno podmioty tego sektora, ich zadania, jak i oczekiwania oraz normy społeczne. Dlatego też współcześnie, w ramach organizacji sektora publicznego, są podejmowane działania na rzecz wprowadzania elementów stylu transformacyjnego [Bass i Bass, 2008].

---

[15] Utylitaryzm wywodzi się głównie z humanistycznej problematyki oświecenia, a jego elementy były zawarte w wielu obiegowych angielskich i francuskich oświeceniowych doktrynach moralnych. W postaci rozbudowanego systemu postulatów i zasad etycznych utylitaryzm wystąpił dopiero w filozofii J. Benthama, który głosił, że natura poddała rodzaj ludzki rządom 2 zwierzchnich władców: przykrości i przyjemności, które rządzą ludźmi we wszystkim, co czynią i mówią, i od których nie sposób się uwolnić; w słowach ktoś może utrzymywać, że się spod ich jarzma wyzwolił, w rzeczywistości będzie je zawsze dźwigał; przyjemność powszechna stanowi zatem kryterium oceny działań (hedonizm) [www 1].

12.6. Przywództwo transformacyjne

Koncepcja przywództwa transformacyjnego powstała na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Rdzeniem tej koncepcji są relacje, styl przywództwa opierający się na empatii, charyzmie – zdolności do wspierania i motywowania podwładnych. Przywódca transformacyjny skupia się w pierwszej kolejności na swoich pracownikach i ich motywacji do pracy. Jego celem jest reorientacja sposobu myślenia i postrzegania swojej pracy przez pracowników. Celem tych działań jest przejście od postrzegania pracy przez pryzmat niskich pobudek – znajdujących się na dole piramidy potrzeb Maslowa – poczucia bezpieczeństwa i stabilności, do postrzegania sensu pracy w kategoriach samorealizacji, zadowolenia z wykonywanej pracy, dumy z udziału w realizacji pewnej wspólnej wizji, a więc wykroczenia ponad materialne, indywidualistyczne cele i postawy [Bass i Bass, 2008].

Empirycznie wykazaną korzyścią, będącą konsekwencją takiego stylu przywództwa, jest wzrost innowacyjności i kreatywności pracowników, zadowolenia i satysfakcji z wykonywania pracy oraz spadek rotacji personelu [Gigol, 2016]. Bass nazywa ten proces intelektualną stymulacją, która inspiruje i motywuje do podejmowania działań wychodzących poza schematy, szukania nowych rozwiązań [Bass i Bass, 2008].

Ten typ przywództwa ma charakter humanistyczny, włączający pracowników w procesy przywódcze. Kładzie nacisk na rozwijanie kompetencji pracowników, wzmacnianie ich poczucia zadowolenia, sprawstwa rozumianego jako wpływ na wykonywaną pracę, ale i odpowiedzialności w ramach organizacji oraz postrzeganiu swojej pracy w szerszej perspektywie organizacji. Przywódca jest integralną częścią zespołu, który tworzy, a jego działania opierają się na zaufaniu i współpracy, w poczuciu wspólnej misji.

Ze względu na zmianę sposobu postrzegania aparatu administracji, a szerzej całego sektora publicznego, zarówno w kontekście roli, jak i przede wszystkim środków działania i realizacji celów publicznych, podejście transformacyjne staje się oczekiwanym sposobem działania. Jednakże hierarchiczny charakter oraz gorset norm prawnych sankcjonujących działania i warunkujących pewne elementy kultury organizacyjnej powoduje, że w sektorze publicznym styl transakcyjny jest stylem dominującym, a działania przywódcze o charakterze transformacyjnym są rzadziej spotykane. Niemniej postępowanie poza utartymi schematami, poszukiwanie nowych rozwiązań, delegowanie kompetencji i działanie w oparciu o budowane zaufanie, choć wydają się nieprzystające do biurokratycznych standardów obowiązujących w administracji, są elementem obecnym wśród organizacji sektora publicznego [Szczupaczyński, 2014].

Styl transakcyjny i transformacyjny to niewykluczające się etapy na kontinuum przywództwa, ich poszczególne elementy mogą być łączone w ramach przywództwa w danej strukturze organizacyjnej. Zgodnie z teorią przywództwa sytuacyjnego zachowania, sposób postępowania przywódcy są dobierane w zależności od kontekstu sytuacji, co oznacza, że w różnych sytuacjach zachowania przywódcy będą odmienne [Gigol, 2016]. Model przywództwa sytuacyjnego można wykorzystać jako źródło wyjaśnienia czy też uzasadnienia dla działań przywódczych na skali przywództwa transakcyjnego i transformacyjnego. Jasno pokazuje on, jak ważne jest dopasowanie działań do konkretnej sytuacji, wskazując, że styl przywództwa musi mieć charakter adaptacyjny.

12.7. Kompetencje przywódcze w organizacjach publicznych

Termin „kompetencje" pochodzi od łacińskiego słowa *competentia* i oznacza zgodność, odpowiedniość, zakres uprawnień, pełnomocnictw [Markowski i Pawelec, 2003, s. 45]. Pojęcie kompetencji zostało zdefiniowane po raz pierwszy w latach 70. XX wieku przez amerykańskiego psychologa D.C. McClellanda, który rozumiał je jako zbiór wiedzy, umiejętności i predyspozycji przekładających się na zdolności osoby do efektywnego realizowania obowiązków związanych z wykonywaną pracą. Stwierdził, że chociaż inteligencja ma niewątpliwy wpływ na ludzkie zachowania, to cechy charakterystyczne danej osoby (np. jej motywacja, postrzeganie samego siebie), które można zaobserwować w sytuacjach życiowych i zawodowych, decydują w większym stopniu niż inteligencja o tym, czy określone zachowanie danej osoby będzie skuteczne, czy nieskuteczne. D.C. McClelland zwrócił uwagę, że ani testy psychologiczne, ani też oceny i świadectwa szkolne nie pozwalają przewidzieć, czy człowiek odniesie sukces zawodowy. Skłoniło go to do poszukiwania innych metod przewidywania wyników pracy, takich jak identyfikowanie sposobów myślenia i zachowania osób osiągających wysoki poziom efektów w pracy [McClelland, 1973]. Szczególne zainteresowanie kwestią kompetencji nastąpiło w latach 80. XX wieku za sprawą R.E. Boyatzisa, a zadecydowały o tym m.in. takie czynniki, jak: wzrost złożoności funkcjonowania podmiotów na rynku, konieczność reorientacji zawodowej, rosnąca wielofunkcyjność pracowników oraz postrzeganie „uczenia się" jako kluczowego czynnika sukcesu organizacji [Boyatzis, 1982].

Ogólnie rozpatrywane kompetencje są utożsamiane przede wszystkim ze zdolnościami pracownika, które umożliwiają osiąganie wysokich efektów pracy [Boyatzis, 1982, s. 21; Spencer i Spencer, 1993, s. 9; Thierry, Sauret i Monod, 1994, s. 6; Armstrong, 2009, s. 24]. Natomiast kompetencje rozpatrywane w ujęciu szczegółowym przedstawiają zasadnicze atrybuty osoby, jej wiedzę, umiejętności i zdolności, doświadczenie zawodowe, cechy osobowości oraz

praktyczne aspekty ich wykorzystania w trakcie realizowania zadań na stanowisku pracy [Becker, Huselid i Ulrich, 2001, s. 162; Whiddett i Hollyforde, 2003, s. 13]. Za B. Mansfieldem można przyjąć, że kompetencje stanowią podstawową cechę osoby, która efektywnie funkcjonuje [Mansfield, 1999].

Obszerny zbiór opracowań na temat kompetencji menedżerskich można zasadniczo podzielić na dwa obszary badań [Bojar i in., 2010, s. 136]:

1) w zależności od przyjętego podejścia do charakteru pracy kierowniczej poszukiwane są albo kompetencje uniwersalne, tj. niezbędne dla każdego menedżera, albo kompetencje specyficzne, uwarunkowane charakterem pracy, sytuacją, np. poszukuje się kompetencji charakterystycznych dla menedżerów reprezentujących poszczególne szczeble kierowania albo reprezentujących różne obszary specjalistyczne (kadry, finanse);
2) w zależności od przedmiotu badań można się koncentrować albo na kompetencjach formalnych, przypisanych danym stanowiskom (wynikających z opisów stanowisk), albo na tzw. kompetencjach rzeczywistych, posiadanych przez ludzi rekrutujących do pracy lub tych, którzy są już zatrudnieni.

Zarówno uniwersalne, jak i specjalistyczne oraz formalne i rzeczywiste kompetencje mogą być definiowane w kategoriach: wiedzy, umiejętności oraz cech osobowości.

Wiedza stanowi utrwalone w umyśle ludzkim połączenie doświadczenia i informacji, pozyskanych w konkretnym celu, odnoszących się do określonej sytuacji. Wiedza jest nierozerwalnie związana z posiadającymi ją osobami i daje podstawę do zdobycia nowego doświadczenia [*Leksykon zarządzania*, 2004, s. 619]. Z punktu widzenia kształtowania kompetencji menedżerskich szczególne znaczenie posiada wiedza poznawcza (indywidualna wiedza jawna – jest to wiedza ludzi o faktach, koncepcjach, teoriach przechowywanych w pamięci lub osobistych notatkach) oraz automatyczna (indywidualna wiedza niejawna – przyjmuje ona postać umiejętności, praktyki zakodowanej w umyśle, nawyków). Biernie przyswojona wiedza, na płytkim poziomie skojarzeniowym, nie stanowi o istocie kompetencji. Wiedza taka może wystarczyć do pobieżnego orientowania się, ale nie wystarcza do podjęcia trafnych decyzji i sprawnego działania [Nosal, 1997, s. 74]. Z kolei gruntownie przyswojona wiedza z zakresu zarządzania, prawa pracy, technologii informatycznej oraz gruntownej wiedzy specjalistycznej bezpośrednio związanej z obszarem funkcjonalnym organizacji, w którym znajduje się dane stanowisko menedżerskie, wyrażająca się w sprawnej organizacji pracy, efektywnych metodach zarządzania, jest zasobem rzadkim i dzięki niej menedżerowie stają się skuteczni w działaniu.

Natomiast umiejętności menedżerskie to określone zdolności do skutecznego osiągania celów, rozwiązywania problemów z zakresu zarządzania organizacjami, wykonywania określonych czynności w optymalnym czasie zgodnie z pożądanymi standardami [Kaznowski, 2006, s. 912]. Umiejętności te mogą

być nabyte poprzez uczenie się, doskonalenie, praktykę zawodową i doradztwo. Do najważniejszych umiejętności menedżerskich R.L. Katz zaliczył umiejętności techniczne, interpersonalne i koncepcyjne. Ich przydatność i natężenie zmieniają się w zależności od szczebla zarządzania [Katz, 1974, s. 94-96]. Na poziomie najwyższym dominują umiejętności koncepcyjne, ponieważ menedżer musi dostrzegać całokształt zagadnień i posiadać zdolność abstrakcyjnego myślenia, zaś techniczne umiejętności na tym szczeblu odgrywają niewielką rolę. Na poziomie kierownictwa średniego szczebla zarządzania wszystkie wymienione umiejętności są mniej więcej jednakowo ważne, chociaż zdolność wykorzystania przez tych kierowników technicznych umiejętności podwładnych jest ważniejsza niż ich własna sprawność techniczna. T.O. Peterson i D.D. van Fleet [2004, s. 1299] dodają, że współcześnie umiejętności techniczne menedżerów ewoluują w kierunku zastosowania specjalistycznych baz wiedzy i procesów poznawczych, co jest charakterystyczne dla pracy w gospodarce opartej na wiedzy. T.O. Peterson i D.D. van Fleet ustalili, że obecnie menedżerowie dla osiągnięcia skuteczności potrzebują dziesięciu kategorii umiejętności, których integratorem są umiejętności administracyjne (tabela 12.4).

Tabela 12.4. Umiejętności menedżerskie według T.O. Petersona i D.D. van Fleeta

Umiejętności	Definicja
Techniczne	Umiejętność korzystania z metod, procedur, procesów, narzędzi, technik i wiedzy specjalistycznej do wykonywania określonych zadań
Analityczne	Umiejętność identyfikowania kluczowych zmiennych, ustalenia powiązań pomiędzy nimi i zdecydowania, którym z nich należy poświęcić najwięcej uwagi
Podejmowania decyzji	Umiejętność wyboru skutecznych rozwiązań spośród alternatywnych możliwości
Zespołowe	Zdolność do pracy w zespole, motywowania innych, rozwiązywania konfliktów
Komunikacyjne	Umiejętność tworzenia, przekazywania, odbioru informacji oraz interpretacji ich znaczenia
Interpersonalne	Umiejętność tworzenia oraz rozwoju otwartych i opartych na zaufaniu stosunków z przełożonymi i podwładnymi w celu ułatwienia swobodnej wymiany informacji i zapewnienia wydajnej pracy
Konceptualne	Umiejętność widzenia organizacji jako całości i rozwiązywania problemów z systemowego punktu widzenia
Diagnostyczne	Możliwość określania prawdopodobnej przyczyny problemu na przykładzie symptomów, które są obserwowane przez menedżera
Elastyczne	Umiejętność radzenia sobie w sytuacjach niejednoznacznych i skomplikowanych przy szybko zmieniających się wymaganiach
Administracyjne	Umiejętność obserwowania polityki i procedur, opracowania w sposób uporządkowany oraz zarządzania wydatkami w granicach określonych przez budżet

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Peterson i van Fleet [2004, s. 1303].

Z kolei osobowość jest rozumiana jako zbiór względnie stałych cech psychicznych człowieka, różniących go od innych ludzi, warunkujących stałość jego zachowania się [*Mała encyklopedia powszechna*, 1997, s. 738]. Osobowość obejmuje: stałą i trwałą organizację charakteru – system świadomych dążeń w zachowaniu

osoby; temperament – system afektywnego zachowania; intelekt – system zachowania poznawczego oraz konstytucję fizyczną osoby – system układu ciała i jego wyposażenie nerwowe i hormonalne [Smoleński, 1999, s. 170]. Osobowość jest kształtowana pod wpływem takich czynników, jak dziedziczenie, wychowanie, środowisko, doświadczenia jednostki wynikające z kontaktów z osobami ważnymi dla niej, pełnionych ról społecznych, a także powtarzających się lub wyjątkowo silnych wydarzeń [Harrison i Frakes, 2007, s. 34]. Można wskazać na następujące pożądane cechy osobowościowe menedżera: pewny siebie, skłonny do ryzyka, chętnie uczący się nowości, odporny na stres, pełen energii, posiadający kompleksowe spojrzenie na sytuację, lubiący myślenie abstrakcyjnie, elastyczny w myśleniu, otwarty na ludzi, niezależny od innych [Rakowska, 2007, s. 96].

Zatem terminem „kompetencje menedżerów publicznych" będziemy określać wiedzę wykorzystywaną w pracy kierowniczej, doświadczenie, predyspozycje do osiągania celów, profesjonalizm, etyczne wartości kulturowe oraz wrażliwość społeczną [Lane i Wolf, 1990, s. 61; Kożuch, 2010, s. 349]. W organizacjach publicznych z pewnością będzie to wiedza i umiejętności związane ze świadczeniem usług publicznych w sposób skuteczny, etyczny, z zachowaniem racjonalizmu ekonomicznego [Różańska-Bińczyk, 2017, s. 45].

Najważniejsze typologie kompetencji menedżerów publicznych przedstawiono w tabeli 12.5.

Tabela 12.5. Typologie kompetencji menedżerów w organizacjach publicznych

Autor koncepcji	Nazwa koncepcji	Kompetencje menedżerów
L.M. Lane i J.F. Wolf [1990]	Kluczowe kompetencje w zarządzaniu publicznym	− kompetencje specjalistyczne − kompetencje programowe − kompetencje zarządzania
T. Virtanen [2000, s. 335-336]	Pięć obszarów kompetencji menedżerów sektora publicznego	− kompetencje zadaniowe − kompetencje zawodowe w danej dziedzinie − kompetencje zawodowe w administracji − kompetencje polityczne − kompetencje etyczne
J. Bowman i in. [2004]	Trójkąt umiejętności	− kompetencje techniczne − kompetencje przywódcze − kompetencje etyczne
M. Kets de Vries [2008, s. 209]	Determinanty skuteczności menedżerów organizacji publicznych	− kompetencje osobiste (motywacja do osiągnięcia celu, pewność siebie, efektywność indywidualna) − kompetencje społeczne (wpływ na innych, empatia) − kompetencje poznawcze (myślenie konceptualne, umiejętność oglądu całokształtu sytuacji)
B. Kożuch [2010, s. 349-351]	Kompetencje oparte na wartościach	− kompetencje zadaniowe − kompetencje zawodowe − kompetencje polityczne − kompetencje etyczne

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie analizy wymienionych koncepcji można stwierdzić, że współczesny menedżer w organizacjach publicznych powinien się odznaczać wiedzą, doświadczeniem zdobytym na stanowiskach w instytucjach publicznych, ale również mieć pozytywne nastawienie do zmian, wyraźną wizję własnych celów, determinację w działaniu, posiadać umiejętność przekonywania innych do swoich pomysłów (a nie tylko wydawania poleceń), powinien tworzyć skuteczne zespoły i wzbudzać w pracownikach chęć do pracy i zaangażowanie [Chmielewiec, 2016, s. 218].

Ponadto niezwykle ważnym elementem profilu kompetencji menedżera w organizacjach jest postawa etyczna polegająca na prezentowaniu przez menedżerów właściwego zachowania, które może się stać przykładem dla pozostałych pracowników [Bojar i in., 2010, s. 220]. Do kanonu postaw i zachowań etycznych należy uczciwość, obowiązkowość, odpowiedzialność, wrażliwość i empatia, odwaga cywilna.

12.8. W poszukiwaniu nowego modelu przywództwa w organizacjach publicznych

Poniżej przedstawiono dwie nowe orientacje teoretyczne w badaniach nad przywództwem publicznym. Pierwsza z nich prezentuje przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych, a druga dotyczy przywództwa w zarządzaniu kryzysowym.

Przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych

Zagadnienie przywództwa w sieciach międzyorganizacyjnych to problematyka, która relatywnie niedawno pojawiła się w literaturze przedmiotu. Zagadnienie to zostało wprowadzone do rozważań nad zarządzaniem publicznym przez H. Heclo oraz A. Wildavsky'ego [Heclo, 1978; Heclo i Wildavsky, 1974]. Zagadnienie współpracy w sieciach międzyorganizacyjnych zaczyna budzić coraz większe zainteresowanie badaczy przywództwa [Huxham, 2000; Huxham i Vangen, 2000].

W polu badań nad przywództwem w sieciach międzyorganizacyjnych rysuje się kilka nurtów. Pierwszy z nich zwraca uwagę na powody, dla których nowoczesne organizacje angażują się we współpracę w formule sieci międzyorganizacyjnych. Badacze utożsamiający się z tym nurtem argumentują, że organizacje wchodzą w sieci międzyorganizacyjne, aby zapewnić sobie przewagę konkurencyjną [Dyer i Singh, 1998]. Zwracają oni także uwagę, że sieci złożone z organizacji o zróżnicowanym statusie formalnym są niezbędne do rozwiązywania kompleksowych problemów związanych z działaniami zbiorowymi,

takimi jak zdrowie publiczne, migracja, ochrona środowiska, walka z ubóstwem lub depopulacją [Provan i Kenis, 2008]. Rozwiązań tych problemów, w ich opinii, można jedynie poszukiwać na polu międzyorganizacyjnego współdziałania umożliwiającego integrację komplementarnych zasobów przynależnych aktorów zaangażowanych w ten rodzaj współdziałania.

Drugi z tych nurtów eksponuje walory logiki sieciowej, dyskredytując zarazem dominującą przez dziesięciolecia w badaniach nad przywództwem perspektywę indywidualistyczną. Jego apologeci formułują krytyczną refleksję nad badaniem przywództwa z perspektywy zawężonej do cech indywidualnych. Postulują oni, aby w badaniach nad przywództwem przenieść uwagę z badań liderów jako jednostek na analizę relacji występujących między przywódcami i ich współpracownikami [Crosby i Kiedrowski, 2006]. Wiele wskazuje na to, że autorytarny przywódca, zorientowany na przywództwo indywidualne, nie jest dobrze dostosowany do wymagań epoki postnowoczesnej [Holzer, 2008].

W ramach trzeciego nurtu podnosi się wagę kolektywnych, niehierarchicznych i sieciowych form zarządzania. Wielu uczonych argumentuje, że tradycyjna formuła organizacji hierarchicznej powinna być coraz bardziej wzbogacana przez tryby oparte na współpracy międzyorganizacyjnej i sieciowych formach koordynacji [Raab i Kenis, 2009]. Postulaty osadzania problematyki przywództwa w sieciach międzyorganizacyjnych [Powell, 1990] zyskują na znaczeniu wraz z tym, jak tkanka sieci społecznych staje się coraz bardziej gęsta i splątana [Clegg i in., 2016].

W ostatnich latach powstało wiele interesujących prac dotyczących przywództwa w sieciach międzyorganizacyjnych [Weibler i Rohn-Endress, 2010; Ospina i Saz-Carranza, 2010] wyjaśniających wewnętrzne mechanizmy funkcjonowania sieci, w szczególności ujawniające kolektywny charakter przywództwa oraz mechanizmy wytwarzania przywództwa w sieci [Avolio, Walumba i Weber, 2009; Sergi, Denis i Langley, 2016]. Popularność sieciowych mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi jest związana z przekonaniem, że umożliwiają one „przezwyciężenie ograniczeń anarchicznej wymiany rynkowej oraz centralnego planowania w narastającej kompleksowości i globalnym świecie" [Jessop, 2003]. W potencjale sieciowego podejścia do zarządzania upatruje się również sposobu na odblokowanie przestrzeni między państwem i rynkiem, upodmiotowienie wspólnoty oraz uprawianie inkluzyjnych polityk publicznych.

Przywództwo publiczne w zarządzaniu kryzysowym

Zarządzanie kryzysowe w sektorze publicznym wiąże się ze specyficznym typem przywództwa. Owa specyfika wynika z natury kryzysu w sferze publicznej. Jego emanacją jest wystąpienie zagrożenia, którego konsekwencje wykraczają poza sferę jednostki i najczęściej dotykają znaczących agregatów społecz-

nych. Przywództwo w zarządzaniu kryzysowym oznacza zatem przewidywanie, identyfikowanie, zapobieganie i reagowanie na stany zagrożenia pojawiające się w odniesieniu do dużych grup społecznych. Zagrożenia te mogą przybrać różną postać (np. kryzysy ekonomiczne, klęski żywiołowe, niepokoje społeczne, zagrożenia terrorystyczne), nierzadko mają one charakter kompleksowy, integrując elementy różnych zagrożeń. Istotnym wyróżnikiem zarządzania kryzysowego jest także złożoność reagowania na pojawiające się zagrożenia. Jego istotą jest nie tylko integracja różnych strategii i narzędzi, ale także konieczność dokonywania uzgodnień z podmiotami o różnych statusach formalnych w zakresie podejmowanych działań oraz zapewnienie sprawnego systemu szybkiego reagowania i adaptacji do zmieniającego się charakteru zagrożeń. Równie ważne, co trudne jest także zaprojektowanie i skuteczne prowadzenie spójnej polityki komunikacyjnej i informacyjnej, w szczególności adresowanej do społeczności dotkniętej skutkami kryzysu.

W literaturze poświęconej zarządzaniu kryzysowemu można wyróżnić cztery podstawowe pola badawcze odpowiadające cyklowi reagowania w sytuacjach kryzysowych, tj. a) identyfikacja zagrożenia; b) podejmowanie decyzji, c) implementacja decyzji; d) uczenie się.

W przypadku sektora publicznego wiele pojawiających się w nim kryzysów jest wynikiem kumulacji, najczęściej w dłuższym czasie, negatywnych czynników. Powinnością przywódców publicznych, w tym kontekście, jest adekwatne odczytanie symptomów pojawiającego się zagrożenia. Nierzadko rozpoznanie wyłaniających się niebezpieczeństw odbywa się na podstawie niejasnych, a często sprzecznych sygnałów. W konsekwencji ich odczytanie jest obarczone wysokim ryzkiem niepoprawnej diagnozy. Czynnikiem dodatkowo utrudniającym poprawną interpretację rysujących się na horyzoncie zagrożeń jest nadmiar informacji, ich niska wiarygodność i wykluczające się informacje skutkujące chaosem informacyjnym.

Trafna diagnoza jest podstawą racjonalnego podejmowania decyzji. Mowa w tym przypadku o decyzjach, które podejmują przywódcy publiczni stojący w obliczu kryzysu. Dotyczą one wykorzystania ograniczonych zasobów, określenia rodzaju celowych działań i ich sekwencji, przyjęcia odpowiednich mechanizmów koordynacji, określenia kanałów i form komunikacji czy wreszcie wyboru opcji decyzyjnych. Proces podejmowania decyzji, szczególnie w sytuacji wysokiej niepewności i stresu wywieranego na przywódcę, powodują, że ten ostatni powinien posiadać nie tylko odpowiednie kompetencje merytoryczne i umiejętności zarządcze, ale i bardzo wysoki potencjał radzenia sobie ze stresem.

W rozważaniach nad zarządzaniem kryzysowym wiele uwagi poświęca się sposobowi reagowania na pojawiające się zagrożenia. W szczególności eksponowane są zagadnienia dotyczące sposobu podejmowania i wdrażania decyzji,

mechanizmów ich koordynacji oraz monitorowania ich skutków. To, co wydaje się przedstawiać centralną wartość w tych rozważaniach, to kwestia związana ze znalezieniem równowagi między koniecznością centralizacji działań antykryzysowych i ich standaryzacji a koniecznością zapewnienia elastyczności i autonomii aktorów o zróżnicowanych statusach zaangażowanych w działania antykryzysowe. Właściwa koordynacja ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania dysfunkcjonalnościom komunikacyjnym, duplikowaniu działań oraz dla redukowania napięcia i konfliktów między agencjami i podmiotami zaangażowanymi w przedsięwzięcia zorientowane na zapobieganie lub eliminowanie negatywnych konsekwencji sytuacji kryzysowych.

Równie ważną kompetencją, co skuteczna i efektywna implementacja decyzji, jest umiejętność nadawania poprawnej interpretacji zdarzeniom kryzysowym i zdolność do skutecznego i efektywnego ich komunikowania opinii publicznej. Kryzys generuje silnie artykułowane oczekiwanie rzetelnego, precyzyjnego i aktualnego poinformowania obywateli służącego zredukowaniu niepewności i poczucia zagrożenia. Sprostanie tym, skądinąd, zrozumiałym oczekiwaniom nie jest łatwe ze względu na niekompletność informacji, ich wysoką zmienność oraz często odmienne sposoby ich interpretowania przez ekspertów. W takich sytuacjach nadzwyczaj istotną kompetencją przywódców jest umiejętność budowania spójnych, rzetelnych komunikatów służących nie tylko poinformowaniu opinii publicznej, ale także przedstawieniu wiarygodnego, spójnego i czytelnego planu wychodzenia z kryzysu. Integralnym elementem polityki komunikacyjnej prowadzonej przez przywódcę publicznego jest taka identyfikacja zależności przyczynowo-skutkowych związanych z kryzysem oraz przedstawienie wiarygodnego planu działań, które w przyszłości uniemożliwią lub ograniczą możliwość pojawiania się zagrożeń o tym charakterze[16].

12.9. Podsumowanie

Przywództwo jako zagadnienie, proces, a także zestaw kompetencji jest przedmiotem dociekań naukowych od czasów starożytnych [Bass i Bass, 2008], toteż mogłoby się wydawać, że na ten temat powiedziano i napisano już wszystko. Jednakże rola i funkcja przywódcy podlega wciąż nowym interpretacjom – zmienia się wraz z tym, jak zmieniają się warunki cywilizacyjne i oczekiwania wobec przywódcy. Zastosowanie koncepcji przywództwa w sferze organizacji publicznych wymaga określenia, jakiego typu przywództwo jest dla tej sfery najbardziej właściwe z uwzględnieniem specyfiki oraz zmieniających się wa-

[16] Interesujące rozważania na temat zagadnienia wartości publicznej, powiązane z omawianymi w tym rozdziale zagadnieniami, można znaleźć w rozdziale 3 niniejszej publikacji.

runków funkcjonowania organizacji publicznych. Dynamika zmian otoczenia organizacji publicznych staje się impulsem do poszukiwania nowego spojrzenia na kwestie przywództwa. Odpowiedzią na zmiany występujące w otoczeniu organizacji publicznych są nowe orientacje teoretyczne występujące w badaniach nad przywództwem publicznym, takie jak przywództwo w sieciach międzyorganizacyjnych oraz przywództwo w zarządzaniu kryzysowym.

Bibliografia

Armstrong M. (2009), *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, Kogan Page Business Books, London.

Augustyn A. (2012), *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług", nr 97, s. 11-22.

Avery G.C. (2011), *Understanding Leadership: Paradigms and Cases*, SAGE Publications Ltd., London.

Avolio B.J., Walumbwa F.O., Weber T.J. (2009), *Leadership: Current Theories, Research, and Future Directions*, "Annual Review of Psychology", Vol. 60, s. 421-44.

Bass B.M., Bass R. (2008), *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications*, 4th ed., Free Press, New York.

Bass B.M., Riggio R.E. (2006), *Transformational Leadership*, Psychology Press.

Becker B.E., Huselid M.A., Ulrich D. (2001), *The HR Scorecard: Linking People, Strategy, and Performance*, Harvard Business School Press, Boston.

Beetham D. (2013), *The Legitimation of Power*, 2nd ed., Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, New York.

Bojar E., Rakowska A., Zarębska A., Bojar M. (2010), *Przywództwo w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, BFKK, Białystok.

Bowman J., West J., Berman E., Wart M.V. (2004), *The Professional Edge: Competences in Public Service*, M.E. Sharpe, New York.

Boyatzis R.E. (1982), *The Competent Manager. A Model for Effective Performance*, John Wiley & Sons, New York.

Chmielewiec B., (2016), *Menedżer publiczny jako lider innowacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi* [w:] A. Andrzejczak, J. Furmańczyk (red.), *Zmiany ról i uwarunkowań pracy menedżerów w organizacjach publicznych i non profit*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydawnictwo edu-Libr, Poznań.

Clegg S., Josserand E., Mehra A., Pitsis T.S. (2016), *The Transformative Power of Network Dynamics: A Research Agenda*, "Organization Studies", Vol. 37(3), s. 277-291.

Collinson D.L. (2019), *Critical Leadership Studies. Exploring the Dialectics of Leadership* [w:] E.R. Riggio (ed.), *What's Wrong with Leadership? Improving Leadership Research and Practice*, Routledge, New York.

Crosby B.C., Kiedrowski J. (2006), *Theoretical Foundations of Integrative Leadership*, Presented at the Humphrey Institute Research Symposium, 31 March, Minneapolis.

Dyer J.H., Singh H. (1998), *The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage*, "Academy of Management Review", Vol. 23(4), s. 660-679.

Frederickson H.G., Matkin D.S.T. (2007), *Public Leadership as Gardening* [w:] *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, M.E. Sharpe, Inc., Armonk, New York, London, s. 34-46.

Gigol T. (2016), *Przywództwo w nowoczesnej administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne", t. XXIV, s. 247-256.

Harrison T.L., Frakes M.H. (2007), *Genotyp przedsiębiorcy, czyli DNA sukcesu*, Helion, Gliwice.

Heclo H. (1978), *Issue Networks and the Executive Establishment* [w:] A. King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.

Heclo H., Wildavsky A. (1974), *The Private Government of Public Money*, Macmillan, London.

Holzer M. (2008), *Culture and Leadership* [w:] R.S Morse, T.F. Buss (eds.), *Innovations in Public Leadership Development*, M.E. Sharpe, Armonk.

Huxham C. (2000), *The Challenge of Collaborative Governance*, "Public Management", Vol. 2(3), s. 337-57.

Huxham C., Vangen S. (2000), *Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (not quite) Joined-up World*, "Academy of Management Journal", Vol. 43(6), s. 1159-1175.

Jessop B. (2003), *Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony* [w:] H. Bang (ed.), *Governance, Governmentality and Democracy*, Manchester University Press, Manchester.

Katz R.L. (1974), *Skills of an Effective Administrator*, "Harvard Business Review", Vol. 52, No. 5, s. 90-102.

Kaznowski A. (2006), *Uniwersalny słownik, angielsko-polski, polsko-angielski*, Harald, Warszawa.

Keohane N.O. (2010), *Thinking about Leadership*, Princeton University Press, Baltimore.

Kets de Vries M. (2008), *Mistyka przywództwa. Wiodące zachowania w przedsiębiorczości*, Studio Emka, Warszawa.

Kożuch B. (2010), *Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych: teoria a praktyka zarządzania* [w:] T. Listwan, S.A. Witkowski (red.), *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.

Kramer R. (2002), *Beyond Max Weber. Emotional Intelligence and Public Leadership*, Proceedings from the Tenth Annual Conference of the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, The Polish Association for Public Administration, and Malopolska Institute of Local Government and Administration, Cracow, Poland, 25-27 April.

Lane L.M., Wolf J.F. (1990), *The Human Resource Crisis in the Public Sector*, Quorum Books, Westport.

Leksykon zarządzania (2004), Difin, Warszawa.

Mała encyklopedia powszechna PWN (1997), WN PWN, Warszawa.

Mansfield B. (1999), *What Is "Competence" All About*? „Competency", Vol. 6(3), s. 24-28.

Markowski A., Pawelec R. (2003), *Słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa.

McClelland D.C. (1973), *Testing for Competence rather than Intelligence*, "American Psychologist", Vol. 28, No. 1, s. 1-14.

McCleskey J.A. (2014), *Situational, Transformational, and Transactional Leadership and Leadership Development*, "Journal of Business Studies Quarterly", Vol. 5, No. 4, s. 117-30.

Meyer M.W. (1979), *Change in Public Bureaucracies*, Cambridge University Press, London.

Milner E., Joyce P. (2005), *Lessons in Leadership Meeting the Challenges of Public Service Management*, Routledge.

Morse R.S., Buss T.F., Kinghorn C.M. (2015), *Transforming Public Leadership for the 21st Century*, Routledge, London-New York.

Nosal Cz. (1997), *Psychologia decyzji kadrowych*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Ospina S.M., Saz-Carranza A. (2010), *Paradox and Collaboration in Network Management*, "Administration & Society", Vol. 42(4), s. 404-440.

Peterson T.O., van Fleet D.D. (2004), *The Ongoing Legacy of R.L. Katz. An Updated Typology of Management Skills*, "Management Decision", Vol. 42, Iss. 10, s. 1297-1308.

Popper M. (2005), *Leaders Who Transform Society. What Drives Them and Why We Are Attracted*, Praeger Publishers, Westport.

Powell W.W. (1990), *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, "Research in Organizational Behavior", Vol. 12, s. 295-336.

Provan K.G., Kenis P. (2008), *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 18, Iss. 2, April, s. 229-252.

Raab J., Kenis P.N. (2009), *Heading Toward a Society of Networks: Empirical Developments and Theoretical Challenges*, "Journal of Management Inquiry", Vol. 18(3), s. 198-210.

Rainey H.G. (2021), *Understanding and Managing Public Organizations*, 5th ed., Jossey-Bass.

Rakowska A. (2007), *Kompetencje menedżerskie kadry kierowniczej we współczesnych organizacjach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Różańska-Bińczyk I. (2017), *Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, „e-mentor", nr 4(71), s. 45-49.

Schon D. (1983), *The Reflective Practitioner*, Basic Books, New York.

Scott W.R. (2003), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 5th ed., Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J.

Sergi V., Denis J.-L., Langley A. (2016), *Beyond the Hero-Leader*, Leadership by Collectives, The Routledge Companion to Leadership.

Sidor M., Kuć-Czajkowska K., Wasil J. (2020), *Przywództwo na poziomie gminnym w Polsce w warunkach koabitacji – oczekiwania versus rzeczywistość*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne", Vol. 66, No. 2, s. 20-34.

Smoleński S. (1999), *Menedżer przełomu wieków*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.

Spencer L.M., Spencer S.M. (1993), *Competence at Work: Models for Superior Performance*, John Wiley and Sons, New York.

Szczupaczyński J. (2014), *Nowe wzory przywództwa w administracji publicznej*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon", nr 10, s. 7-34.

Thierry D., Sauret Ch., Monod N. (1994), *Zatrudnienie i kompetencje w przedsiębiorstwach w procesach zmian*, Poltext, Warszawa.

Trottier T., van Wart M., Wang X.H. (2008), *Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations*, "Public Administration Review", Vol. 68, No. 2, s. 319-333.

Uhr J. (2015), *Prudential Public Leadership. Promoting Ethics in Public Policy and Administration*, Palgrave, New York.

Virtanen T. (2000), *Changing Competences of Public Sector Managers: Tensions in Commitment*, "The International Journal of Public Sector Management", Vol. 13(4), s. 333-341.

Weber M. (1921), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley.

Weibler J., Rohn-Endres S. (2010), *Learning Conversation and Shared Network Leadership: Development, Gestalt, and Consequences*, "Journal of Personnel Psychology", Vol. 9(4), s. 181-194.

Whiddett S., Hollyforde S. (2003), *A Practical Guide to Competencies*, Chartered Institute of Personnel & Development, London.

[www 1] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/utylitaryzm;3991981.html (dostęp: 1.09.2022).

Wawrzyniec Rudolf
Uniwersytet Łódzki

Rozdział 13

Marketing w sektorze publicznym – od orientacji rynkowej do relacyjnej

13.1. Wstęp

Koncepcja marketingu rozumiana jako sposób działania organizacji na rynku przeszła długą drogę ewolucji wraz ze zmianami uwarunkowań rynkowych i wzrostem złożoności relacji międzyorganizacyjnych. Warto zaznaczyć, że poszczególne fazy rozwoju tej koncepcji w sektorze przedsiębiorstw mogą być użyteczne dla usprawnienia sektora publicznego. Chodzi tu zwłaszcza o te sfery/rynki, gdzie funkcjonują obok siebie jednostki publiczne i prywatne. Jednostki te są bowiem uczestnikami rywalizacji nie tylko o klienta, użytkownika terytorium, pacjenta, ale też słuchacza, widza, melomana, turystę czy odwiedzającego.

W ostatnich dekadach obserwuje się dynamiczny rozwój nurtu w marketingu w sferze publicznej zorientowanego na budowanie wizerunku czy budowanie silnej marki organizacji publicznej [Ward, 1998; Zavattaro, 2021], jednak wątki te nie zostały rozwinięte w niniejszym rozdziale. Ze względu na specyfikę brandingu, a także rolę Public Relations w marketingu współczesnej organizacji publicznej poświęcono tej problematyce odrębną część monografii (rozdział 14).

Celem niniejszego rozdziału jest pokazanie rozwoju marketingu w sektorze publicznym w możliwie szerokim ujęciu nawiązującym do orientacji organizacji na klienta i innych jej interesariuszy. Zamierzeniem autora jest również wykazanie ewolucyjnego charakteru marketingu oraz potrzeby jego dostosowania do zmieniających się warunków, w jakich współcześnie funkcjonują organizacje publiczne. Opracowanie, a zwłaszcza jego ostatnia część, ma podkreślić relacyjny charakter współczesnego marketingu w sektorze publicznym, stanowiącego zestaw narzędzi wpisujących się we współczesne procesy *governance*.

W pierwszej części rozdziału zaprezentowano rynkowy (konkurencyjny) wymiar marketingu organizacji publicznych. Wykazano mankamenty marketingu w tzw. transakcyjnej formule uznawanej za podejście klasyczne. Podkreślono, że zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w sektorze publicznym utracił on już swój potencjał rozwojowy, nie w pełni bowiem odpowiada współczesnym warunkom otoczenia.

W rozdziale zaprezentowano również koncepcję marketingu relacji rozwiniętą wcześniej w sektorze przedsiębiorstw, aby wskazać na potencjalnie najbardziej rozwojowe kierunki rozwoju marketingu, które mogą wkrótce znaleźć swoje szersze odniesienie w sektorze publicznym. Wiele wskazuje na to, że marketing relacji znajdzie dla siebie nową przestrzeń w działaniach organizacji publicznych w Polsce, aby skuteczniej realizować postawione przed sektorem zadania.

13.2. Mechanizm rynkowy a funkcjonowanie sektora publicznego

Koncepcja marketingu zaczęła być użyteczna dla sektora publicznego [Proctor, 2007] wraz z rozwojem modelu zarządzania publicznego opartego na rynku (*New Public Management* – NPM) [Osborne i Gaebler, 1992]. Hood [1991] wśród fundamentalnych elementów modelu NPM wymienia: działania zmierzające do wyzwalania mechanizmów konkurencyjnych w sektorze publicznym, wykorzystywanie instrumentów opartych na rozwiązaniach sektora biznesowego oraz racjonalne i zrównoważone gospodarowanie zasobami. Upowszechnienie się tego modelu w ostatnich dekadach przyniosło wzrost wykorzystania szeroko pojętych narzędzi marketingowych w sektorze publicznym. Warto nadmienić, że popularyzacji marketingu w tym sektorze sprzyjały takie działania mające promować urynkowienie sektora publicznego, jak: tworzenie rynków wewnętrznych, rozwój współpracy z sektorem prywatnym i społecznym czy rozwój międzyorganizacyjnego współdziałania [Zalewski, 2005]. Należy jednak zaznaczyć, że działania podmiotów publicznych na „rynku" często nie są kojarzone z marketingiem, a sam termin „marketing" ma w środowisku pracowników organizacji publicznych negatywne konotacje nawiązujące do technik, nie zawsze uczciwej, intensyfikacji sprzedaży poprzez promocję, reklamę czy akwizycję w sektorze przedsiębiorstw.

Początki rozwoju marketingu w sektorze publicznym

Za prekursorów wykorzystania marketingu w sektorze publicznym uważa się P. Kotlera i S. Leviego [1969], którzy, publikując artykuł pt. *Broadening the concept of marketing* w renomowanym „Journal of Marketing", znacznie poszerzyli zakres wykorzystywania koncepcji zarezerwowanej dotychczas dla przedsiębiorstw. Właśnie w Stanach Zjednoczonych pojawiały się pierwsze opracowania wiążące marketing nie tylko z funkcjonowaniem podmiotów komercyjnych, ale też z tworzeniem i implementacją polityk publicznych [Wilkie i Gardner, 1974; El-Ansary i Kramer, 1973; Bloom i Dholakia, 1973] oraz z usprawnianiem usług

publicznych [Zaltman i Vertinsky, 1971]. Zdaniem autora niniejszego rozdziału ukierunkowanie wysiłków podmiotów publicznych na takie działania, jak: poprawa jakości życia mieszkańców, wyrównywanie szans jednostek i grup czy wzbogacanie kapitału społecznego terytorium, nadal stwarza naturalną przestrzeń dla wykorzystywania marketingu w sektorze publicznym, a zwłaszcza administracji lokalnej i regionalnej.

Adaptacja koncepcji marketingowych w sektorze publicznym i społecznym odbywała się początkowo na ogólnych zasadach, bez uwzględniania specyfiki różnych sfer sektora publicznego [Burton, 1999; Chapman i Cowdell, 1998; Graham, 1995]. Stopniowo jednak dawało się zauważyć tendencję do rozwoju jego koncepcji branżowych (marketing organizacji niedochodowych, marketing terytorialny, marketing ochrony zdrowia, marketing w sektorze kultury i edukacji itp.) [Kotler, Haider i Rein, 1993; Kotler i Andreasen, 2008; Bean i Hussey, 1997; Moullin, 2002]. Widać tu pewne podobieństwo do sektora prywatnego, gdzie wcześniej wykształciły się m.in. ujęcia branżowe marketingu dotyczące np. ubezpieczeń, bankowości, ochrony zdrowia czy sektora MŚP. Różnice między tymi sektorami sprowadzają się głównie do długości okresu, w jakim pojawiały się i dojrzewały ujęcia branżowe marketingu. W sektorze komercyjnym trwało to znacznie dłużej niż w sektorze publicznym, który w pewnym zakresie wykorzystywał istniejące już doświadczenia sektora prywatnego [Gregor, 2006; Piotrowska-Piątek, red., 2009].

Zdaniem wielu autorów marketing w sektorze publicznym służy m.in. do komunikowania się władz publicznych czy organizacji publicznych z ogółem społeczeństwa, grupami obywateli czy społecznościami lokalnymi i regionalnymi [Fine, 1992; Pasquier i Villeneuve, 2017]. Pomocny jest tu szczególnie tzw. marketing społeczny (*social marketing*)[17], który polega na wykorzystywaniu narzędzi i technik marketingowych do wywierania wpływu na pożądane zachowania społeczne. Działania takie mają na celu poprawę bezpieczeństwa, większą dbałość o środowisko czy poprawę zdrowia i kondycji fizycznej mieszkańców. Prowadzą je szeroko rozumiane organizacje użyteczności publicznej i są to zarówno organizacje sektora publicznego, jak i inne podmioty (np. społeczne) świadczące usługi publiczne realizowane w ramach polityki państwa.

Warto zaznaczyć, że do końca lat 90. XX wieku marketing wykorzystywany w organizacjach sektora publicznego bazował na ujęciu klasycznym, podkreślającym transakcyjny charakter więzi z klientem oraz bezpośrednią konkurencję (marketing transakcyjny). Współcześnie autorzy amerykańscy uważają, że ten

[17] Termin „marketing społeczny" po raz pierwszy wprowadzili do literatury P. Kotler i G. Zaltman [1971]. W kolejnych publikacjach Kotler i jego współpracownicy rozwinęli tę koncepcję, formułując szereg strategii marketingowych adresowanych już nie tylko do organów władzy w procesie tworzenia polityk, ale również do podmiotów nienastawionych na zysk, których rola, zwłaszcza w procesie tworzenia polityk, zaczęła rosnąć.

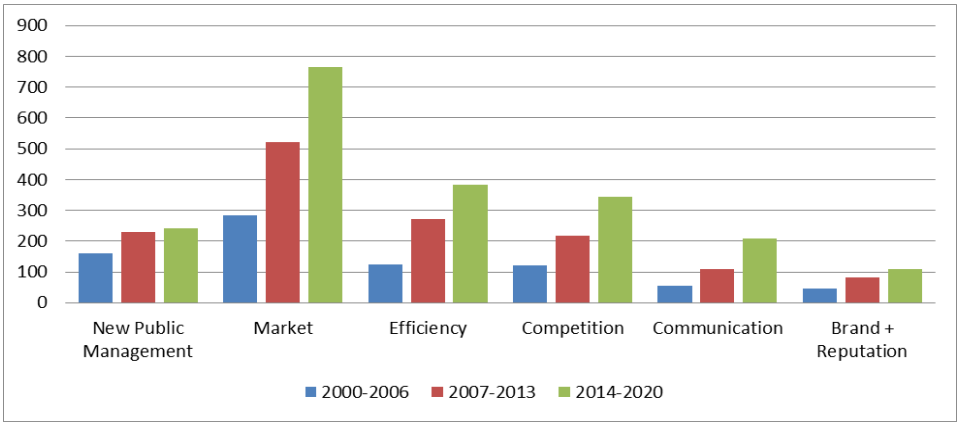
rodzaj marketingu nie uwzględnia specyfiki i złożoności sektora publicznego [Osborne, McLaughlin i Chew, 2010]. Słusznie zwracają uwagę, że marketing transakcyjny stanowi nieodpowiednią podstawę metodologiczną dla rozwijania marketingu w organizacjach publicznych. Ewolucja sektora publicznego wywołana dynamicznymi przemianami otoczenia oraz zmianami w działaniach przedsiębiorstw (wzrost roli strategicznych i operacyjnych narzędzi kooperacji i współpracy) skłaniają zarządzających organizacjami publicznymi do aktywnego poszukiwania nowych metod i instrumentów działania.

Sektor publiczny a rynek – identyfikacja trendów w badaniach naukowych

Należy przyznać, że termin „marketing" jest w Polsce różnie interpretowany przez środowisko samych badaczy [Niestrój, 2005], a jego powszechne rozumienie ma pejoratywny charakter. Często interpretacja ta nie koresponduje z jego faktycznym znaczeniem jako sposobu działania organizacji na rynku, czyli w sytuacji konkurencyjnej. W dalszych rozważaniach przyjęto uproszczone rozumienie marketingu jako procesu zarządzania organizacją publiczną zorientowanego na zaspokojenie potrzeb jej odbiorców wraz z wszelkimi jej przejawami. Chcąc poznać popularność tematyki związanej z rynkiem, konkurowaniem, komunikowaniem się i nowym zarządzaniem publicznym w literaturze z zakresu sektora publicznego, dokonano przeglądu artykułów naukowych dostępnych w bazie Web of Science. Przeprowadzono analizę słów kluczowych do anglojęzycznych artykułów publikowanych w 24 najwyżej notowanych czasopismach naukowych dotyczących problematyki sektora publicznego[18]. Badaniem objęto lata 2000-2020. W tym celu wytypowano kilka terminów zbliżonych znaczeniowo do pojęcia „rynek", aby następnie odnaleźć je w wybranym zbiorze anglojęzycznych czasopism w badanym okresie. Poszukiwano takich terminów, jak: *New Public Management* (nowe zarządzanie publiczne), *market* (rynek), *efficiency* (efektywność), *competition* (konkurencja), *communication* (komunikcja), *brand* (marka) *i reputation* (reputacja). Zestawienie częstości stosowania tych terminów w najwyżej notowanych czasopismach naukowych z zakresu administracji publicznej zostało zaprezentowane na rys. 13.1.

[18] Wykorzystano klasyfikację JCR (Web of Science), w ramach której jedną z kategorii grupującą czasopisma była kategoria „Public Administration". Chcąc skoncentrować się na najwyżej notowanych czasopismach, wykorzystano informacje o artykułach dla połowy łącznej liczby 48 czasopism zgrupowanych w kategorii *Public Administration* w kwartylach Q1 i Q2. Dla uchwycenia zawartości merytorycznej artykułów badanych czasopism wykorzystano kategorię „temat" (*Topic*) dostępną w eksplorowanej bazie, która integruje zawartość słów kluczowych, zawartość tytułu oraz abstraktu. Funkcjonalności w ramach tej bazy nie pozwalają na wykorzystanie tylko zawartości słów kluczowych.

W ciągu 21 lat wśród terminów nawiązujących do orientacji rynkowej zdecydowanie dominowało słowo rynek (*market*), co można zinterpretować jako dowód, że nadal mechanizm rynkowy jest ważnym elementem otoczenia organizacji publicznych. W ostatnich latach (2014-2020) odnotowano wyraźny wzrost popularności takich terminów, jak efektywność (*efficiency*) oraz konkurencja (*competition*), co może odzwierciedlać dyskusję na temat podwyższania efektywności sektora publicznego w konkurencyjnym środowisku. Można to zinterpretować w ten sposób, że rynkowe metody podwyższania tej efektywności nie są już w centrum uwagi naukowców, którzy podejmują próby odnalezienia sposobów na zwiększanie efektywności w alternatywnych podejściach. Dodać można, że pod koniec badanego okresu termin *New Public Management* był stosowany dość stabilnie, odnotowany wzrost był bowiem relatywnie niewielki. Warto już w tym miejscu wskazać, że w badanym okresie blisko siedmiokrotnie częściej wystąpił termin *governance* (tłumaczony jako współzarządzanie, współrządzenie), który należy wiązać z orientacją, którą można uznać za alternatywną do rynkowej, o czym będzie mowa w ostatniej części rozdziału.



Rys. 13.1. Liczba terminów kluczowych związanych z orientacją rynkową w czasopismach sektora publicznego w latach 2000-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy Web of Science.

13.3. Marketing w sektorze publicznym – podstawowe elementy

W tej części rozdziału przedstawiono podstawowe elementy składowe koncepcji marketingu, odnosząc je do organizacji publicznych. Rozpoznanie otoczenia, zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i ogólnym, wydaje się współcześnie wielkim wyzwaniem dla organizacji publicznych, które przyzwyczaiły

się niechętnie przekraczać swoje mury. Zadanie to wydaje się tym ważniejsze, że w ostatnich latach można zaobserwować wzrost złożoności otoczenia, w jakim funkcjonują dziś organizacje. Jeszcze większym wyzwaniem jest identyfikacja, pełniejsze poznanie i zrozumienie klientów sektora publicznego, aby móc pełniej odpowiadać na ich potrzeby oraz wyprzedzać ich oczekiwania, oferując takie usługi i produkty, które wpiszą się we współczesne zasady zrównoważonego rozwoju. Lepsze poznanie klienta z wykorzystywaniem metod i technik z sektora prywatnego może już wkrótce stać się pożądanym standardem funkcjonowania administracji publicznej w Polsce.

Poniżej zostaną zaprezentowane podstawowe decyzje strategiczne i operacyjne, jakie organizacja publiczna wykorzystująca marketing powinna podjąć. Zdefiniowanie misji i celów organizacji stanowi drogowskaz dla całych strategii i planów marketingowych. Do przyjętych zamierzeń należy następnie dobrać adekwatny zestaw narzędzi marketingowych. Zestaw zintegrowanych instrumentów nazwany w branżowej nomenklaturze marketingiem mix stał się filarem koncepcji marketingowej, na której opiera się jej skuteczność, a różne jego konfiguracje dają możliwość adaptacji do różnych typów organizacji publicznych.

Organizacja publiczna i jej otoczenie

W niniejszej części skoncentrowano się na organizacjach użyteczności publicznej, które nie są nastawione na osiąganie zysku, a nacisk ich działalności jest położony na zaspokajanie potrzeb określonych grup społecznych. Biorąc pod uwagę kryterium własności, będą to: organizacje należące do państwa (organy i instytucje administracji centralnej, jednostki budżetowe, spółki skarbu państwa, agencje rządowe, fundusze celowe), samorządy terytorialne (urzędy samorządowe, podmioty działające w ramach samorządowych systemów administracji), jak również organizacje będące własnością społeczną czy podmiotów o mieszanej strukturze własności (stowarzyszenia i fundacje, agencje, związki itp.). Aby zdać sobie sprawę z rozmaitości organizacji publicznych, które w różnym zakresie mogą wykorzystywać koncepcję marketingu, warto odwołać się do Ustawy o finansach publicznych [2009, art. 9], która wymienia aż 14 rodzajów jednostek sektora finansów publicznych. Spośród nich należy zwrócić szczególną uwagę na jednostki samorządu terytorialnego, wobec których w ramach marketingu publicznego rozwinął się nurt marketingu terytorialnego (*territorial marketing, place marketing*) [Kotler, Haider i Rein, 1993; Markowski, red., 2001; Szulce i Florek, 2005; Szromnik, 2007; Duczkowska-Piasecka, 2013]. Jest to związane z relatywnie większą konkurencją o mobilne czynniki rozwoju oraz większą swobodą w definiowaniu celów rozwoju JST choćby w porównaniu z administracją państwową.

Jedną z podstawowych technik zorientowanych na poznanie otoczenia organizacji jest ich mapowanie (*stakeholder mapping*), czyli identyfikacja najważniejszych podmiotów, od których zależy powodzenie organizacji oraz przyjęcie adekwatnego kierunku świadomych działań wobec każdego [Bryson, 2004]. Standardowym narzędziem jest tu macierz interesariuszy opisana takimi kryteriami, jak: wpływ interesariusza na powodzenie naszej organizacji (mały, duży) oraz poziom zainteresowania interesariusza aktywnościami naszej organizacji (mały, duży). Umieszczenie poszczególnych podmiotów w macierzy pozwala na identyfikację przynajmniej czterech ich grup: kluczowi interesariusze, potencjalni sojusznicy, potencjalnie niebezpieczni, potencjalnie obojętni. Następnym krokiem jest określenie strategii działań wobec każdej z nich i alokacja zasobów, które będą wykorzystane w celu ich realizacji.

Podmioty publiczne funkcjonują również w określonym otoczeniu ogólnym, mającym większy lub mniejszy wpływ na ich działania. Zwykle pojedyncza organizacja nie ma wpływu na otoczenie ogólne lub ma wpływ znikomy. Dlatego ważne jest poznanie jego komponentów w kontekście wpływu, jaki otoczenie to może wywierać na działalność organizacji. W terminologii marketingowej dla identyfikacji poszczególnych czynników otoczenia ogólnego posiadających potencjalny wpływ na organizację posługujemy się terminem „analiza PESTEL" (*Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal*). Niżej krótko omówiono kluczowe grupy czynników zewnętrznych, które tworzą określony kontekst dla działań organizacji publicznych w nieco innej kolejności i konfiguracji niż w klasycznym ujęciu PESTEL. Będą to zatem czynniki: polityczno-ustrojowe, prawno-administracyjne, demograficzne, społeczno-kulturowe, ekonomiczne, techniczne, przyrodnicze oraz międzynarodowe [Krzyżewski, 2020, s. 90-92].

Wydaje się, że dla organizacji publicznych kluczowa jest zwłaszcza analiza warunków polityczno-ustrojowych, w jakich one funkcjonują. To one są podstawą formułowania polityk publicznych, w których różne organizacje publiczne mają większe lub mniejsze znaczenie. W Polsce sektor publiczny staje się coraz ważniejszy, co jest związane zarówno z filozofią rządzenia, jak i kolejnymi kryzysami światowymi – takimi jak kryzys finansowy 2008 czy kryzys wywołany pandemią koronowirusa 2020-2022. Te ostatnie stają się racjonalnym argumentem za ograniczaniem rozwiązań rynkowych i większą kontrolą procesów społeczno-gospodarczych ze strony państwa.

Kolejna grupa czynników (prawno-administracyjne) jest również istotna dla organizacji publicznych, dotyczy bowiem bezpośrednio ich tworzenia, wyznaczania zakresu ich działań, określania zadań, sposobu wyposażenia w środki finansowe, a także sposobów sprawowania nad nimi nadzoru czy kontroli. Poznanie tych warunków i ich zmian jest zatem kluczowe ze względów formalno-prawnych.

Rola czynników demograficznych będzie szczególnie ważna dla tych organizacji publicznych, które realizują zadania związane z wiekiem obywateli – np. wydawanie dowodów osobistych (od lat 18), świadczenia w ramach programu 500+ czy świadczenia dla seniorów. Ważna będzie tu wiedza o liczbie ludności, strukturze według płci czy rozmieszczeniu na danym terenie.

Wśród czynników społeczno-kulturowych warto wymienić strukturę społeczno-zawodową ludności, uznawane w społeczeństwie wartości i styl życia, formy więzi społecznych, poziom integracji i formy współpracy międzyludzkiej. Obszar ten będzie szczególnie ważny dla wydziałów kultury, edukacji, sportu urzędów miast, które organizują działalność tych sektorów na danym terenie, z uwzględnieniem oczekiwań lokalnej społeczności i ich specyficznych cech.

Czynniki ekonomiczne są związane z poziomem rozwoju gospodarczego kraju, poziomem dochodów ludności i ich zróżnicowaniem, poziomem zatrudnienia i bezrobocia, poziomem cen, wskaźnikami inflacji, rozmiarem wydatków publicznych oraz poziomem deficytu budżetowego. Wiele organizacji publicznych prowadzi działalność bezpośrednio związaną z tą sferą. Na poziomie kraju będą to dla przykładu NBP, PARP, a na poziomie lokalnym jednostki organizacyjne urzędów miast i gmin odpowiedzialne za przedsiębiorczość. Omawiana grupa czynników będzie dla nich stanowiła wytyczne dla formułowania własnych działań w obszarze gospodarki i pobudzania jej rozwoju.

Warunki techniczne i technologiczne w administracji publicznej dynamicznie się zmieniają, choćby wraz z rozwojem e-administracji, istnieje bowiem bezpośredni związek sprawności organizacji publicznych z poziomem ich zinformatyzowania i usieciowienia. Wartość dla klienta publicznego zależy od rodzaju wykorzystywania materiałów i surowców, technik ich wytwarzania oraz sposobu przekazywania ich mieszkańcom czy użytkownikom. Będzie to ważne zarówno dla publicznego szpitala, jak i gminnego domu kultury, który w okresie pandemii musiał się komunikować z grupami zajęciowymi za pośrednictwem łącz internetowych.

Warunki przyrodnicze, a zwłaszcza procesy związane z ocieplaniem się klimatu zaczynają odgrywać coraz istotniejszą rolę. Europejski *Green Deal* oraz polityka środowiskowa na szczeblu kraju mobilizują do określonych działań, co ma wymiar zarówno inwestycyjny, jak i działań społecznych. Organizacje publiczne coraz częściej decydują się na inwestycje w ocieplanie ich budynków mające ograniczyć zużycie energii czy na tworzenie odpowiedniej infrastruktury pozwalającej na selektywną zbiórkę odpadów, ich przetwarzanie lub utylizację.

Czynniki o charakterze międzynarodowym stanowią relatywnie nową kategorię, która stale nabiera znaczenia. To sieci współpracy organizacji publicznych polegające nie tylko na dzieleniu się wiedzą, ale też rywalizowaniu o najlepsze rozwiązania czy najlepsze wyniki. Unia Europejska jest niewątpliwie płaszczy-

zną takiej współpracy w różnorodnych zakresach. Dla samorządów terytorialnych jest to np. doroczny konkurs *REGIOSTARS Awards* na najlepiej zrealizowane projekty współfinansowane ze środków europejskich na Politykę Spójności UE. Wydarzenie to odbywające się w Brukseli jest okazją do prezentacji sposobów pokonywania trudności w rozwoju lokalnym i regionalnym oraz dzielenia się swoimi doświadczeniami w tym zakresie. Idea miast i regionów partnerskich również jest oparta na dzieleniu się wiedzą i na współdziałaniu.

Misja i cele organizacji publicznej

Dla jasnego zdefiniowania celu istnienia i roli, jaką organizacja pełni dla społeczeństwa, określa swoją misję. Stanowi ona najczęściej relatywnie krótkie stwierdzenie. Niewątpliwie misję powinny posiadać też organizacje użyteczności publicznej, tym bardziej że ich usługi są zwykle kierowane nie do wąskich grup społecznych, ale do dużo szerszych, a niekiedy nawet do ogółu obywateli.

Niżej zaprezentowano podstawowe wytyczne dla budowania misji organizacji publicznej czy jej celów strategicznych oraz przedstawiono ich przykłady. Misja organizacji powinna zatem uwzględniać trzy podstawowe elementy [Sargeant, 2004]: określenie społeczności, której organizacja służy; wskazanie potrzeb, do zaspokajania których się przyczynia; określenie sposobów ich zaspokajania. Warto podkreślić, że w przypadku organizacji publicznych stwierdzenia określające ich misję są formułowane w akcie normatywnym powołującym daną strukturę do życia i działania. Jest ona jednak często wyrażona językiem formalnoprawnym i warto w działaniach marketingowych stosować jej zmodyfikowaną formę. Próbę tę podjęły m.in. krajowe instytucje, takie jak: Powszechny Zakład Ubezpieczeń, Bank Gospodarstwa Krajowego czy Instytut Adama Mickiewicza. W tabeli 13.1 zaprezentowano ich misje zawarte w początkowych wersach ich współczesnych strategii rozwoju.

Powyższe przykłady dotyczą organizacji o zasięgu krajowym. Reprezentują one różne sektory (ubezpieczenia, finanse, kultura), ilustrując możliwości formułowania misji organizacji publicznej i wartości, którym hołduje. Warto podkreślić, że rekomenduje się, aby te zapisy nie ulegały częstym zmianom i stanowiły o stabilności organizacji, jakich dotyczą.

Misja innych podmiotów publicznych niekiedy może być mniej widoczna, co może wynikać z mniejszej skali oddziaływania czy bardziej wyspecjalizowanej funkcji. Inaczej wygląda też praktyka formułowania misji w przypadku samorządów terytorialnych. W strategiach rozwoju mówi się raczej o wizji terytorium i wartościach, na których chce się oprzeć działania w kierunku jej zrealizowania.

Tabela 13.1. Przykłady misji krajowych instytucji

PZU
Profesjonalnie obsługiwać klientów, wykorzystując nowoczesne technologie i potencjał pracowników oraz efektywnie zarządzać środkami publicznymi. Misja ta opiera na trzech wartościach: Zaufanie – wykonujemy swoje obowiązki w sposób profesjonalny i rzetelny. Uczciwość – jesteśmy uczciwi i odpowiedzialni. Realizujemy zadanie, opierając się na obiektywnych przesłankach. Szacunek – podchodzimy z szacunkiem do interesariuszy zakładu i współpracowników
Źródło: *Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021-2025* [2021].
BGK
Bank Gospodarstwa Krajowego jest polskim bankiem rozwoju − jedyną taką instytucją w Polsce. Naszą misją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Nasza rola w budowaniu silnej i stabilnej gospodarki polega na rozwoju współpracy i aktywizowaniu sektora prywatnego i publicznego po to, aby zwiększać potencjał rozwoju społeczno-gospodarczego. Chcemy być liderem programów na rzecz zrównoważonego rozwoju. BGK przyjął w strategii 2021-2025 następujące wartości: Otwartość. Otwartość to szczera, pełna szacunku komunikacja, gotowość na zmiany oraz odwaga, by poszukiwać nowych rozwiązań. Jest dla nas ważna zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi. Odpowiedzialność. Odpowiedzialność to działanie z pełną świadomością konsekwencji swoich decyzji i ich wpływu na organizację. Jesteśmy odpowiedzialni za to, aby naszą pracą wspierać rozwój społeczno--gospodarczy Polski. Zespołowość. Zespołowość to nastawienie na osiągnięcie wspólnego celu, dzięki współdziałaniu osób o różnorodnych i wzajemnie się uzupełniających kompetencjach. Dzięki pracy dobrze dobranych zespołów projektowych realizujemy cele biznesowe
Źródło: *Strategia Banku Gospodarstwa Krajowego na lata 2021-2025* [2021].
Instytut Adama Mickiewicza
Instytut Adama Mickiewicza jest państwową instytucją kultury, której misją jest budowa i komunikacja wymiaru kulturalnego Polski poprzez inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej. Koncepcja programowa IAM na lata 2020-2023 odwołuje się do zbioru wyjątkowych wartości polskiej kultury, ukształtowanych przez wielowiekową chrześcijańską tradycję, silne korzenie europejskie, położenie geograficzne, historię XIX i XX wieku oraz transformację. Wartości te, rozpięte na osi „wspólnota–jednostka", stanowią o wybitności oraz sile polskiej kultury. Punktem odniesienia dla promocji polskiej kultury za granicą jest natomiast pięć filarów: Relacje, Empatia, Wartości, Wiedza i Rozwój oraz Pasja i Misja.
Źródło: *Koncepcja programowa Instytutu Adama Mickiewicza na lata 2020-2023* [2020].

Narzędzia marketingowe w organizacjach publicznych

Można wymienić wiele pożądanych cech celów marketingowych. Są one następujące: precyzyjność (*specific*), mierzalność (*measurable*), osiągalność (*achievable*), istotność (*relevant*), rozplanowanie w czasie (*time-scaled*) [Kotler, 1994]. Niżej wymieniono przykłady celów marketingowych dla organizacji publicznych:

- zwiększyć liczbę centrów obsługi mieszkańców o 20%,
- osiągnąć rozpoznawalność marki miasta wśród obywateli Polski (do 40%),
- zwiększyć liczbę mieszkańców, którzy rozliczają PIT w danym mieście o 3%,
- zwiększyć poziom finansowania kultury w miejskim budżecie o 5%,
- zwiększyć określony poziom zaszczepienia mieszkańców miasta/kraju przeciwko nowemu wariantowi koronowirusa (np. 90% populacji).

Realizacja misji organizacji publicznej, zadań, jakie jej powierzono, czy przyjętej strategii wymaga zestawu instrumentów, które w terminologii marketingowej noszą nazwę: marketing mix. Pierwotnie funkcjonowała tylko tzw. koncepcja 4P obejmująca 4 grupy elementów: *Product* (Produkt), *Price* (Cena), *Distribution* (Dystrybucja), *Promotion* (Promocja). Jednak wraz z rozwojem marketingu i jego aplikacji do nowych obszarów/sektorów wzrastała liczba elementów marketingu mix. W przypadku działalności usługowej wymienia się trzy dodatkowe elementy: *People* (Ludzie), *Process* (Proces) oraz *Physical Evidence* (Świadectwo materialne). W związku z faktem, że oferta organizacji publicznej to przede wszystkim usługi, zatem można przyjąć, że koncepcja marketingu mix 7P będzie do niej adekwatna, a składają się na nią:

1. *Produkt*. Wśród składowych tego kluczowego komponentu instrumentarium marketingowego najczęściej są wymieniane takie elementy, jak: asortyment usług oraz ich cechy będące równocześnie funkcjami podstawowymi i dodatkowymi. W przypadku JST mówi się o produkcie terytorialnym, który ma postać megaproduktu obejmującego wszystkie materialne i niematerialne elementy terytorium lub jest dzielony na subprodukty zawierające cechy i elementy składowe ważne dla różnych grup odbiorców oferty terytorialnej (turystów, inwestorów, studentów, nowych mieszkańców itp.).
2. *Cena*. Specyfiką sektora publicznego jest to, że wiele świadczonych w jego ramach usług jest nieodpłatnych. Nie jest to jednak regułą i nawet organizacje publiczne muszą podejmować decyzje dotyczące polityki cenowej. Wpływy z opłat czy biletów stanowią zwykle tylko niewielką część przychodów organizacji publicznej. Z punktu widzenia klientów cena jest wydatkiem, który musi być przez nich poniesiony, aby skorzystać z produktu/usługi (np. spektakl w publicznym teatrze). W ramach tego instrumentu możliwe są do stosowania bezpłatne usługi, np. w wybrane dni tygodnia, ulgi dla wybranych grup odbiorców (dzieci, młodzież, seniorzy), karty lojalnego klienta, a wobec nabywców instytucjonalnych – preferowane okresy płatności.
3. *Dystrybucja*. W ujęciu tradycyjnym to instrument związany z kanałami dotarcia do klienta, z lokalizacją punktów obsługi mieszkańca, dostarczania do klientów materialnych przejawów świadczonych usług. Współcześnie w sektorze publicznym główny ciężar dystrybucji przejmuje e-administracja. Rozwój cyfryzacji i kompleksowe podejście do tej sfery na poziomie krajowym dobrze wróży dalszemu rozwojowi usług cyfrowych w sektorze publicznym.
4. *Promocja*. Współcześnie mówi się raczej o komunikacji organizacji publicznej z klientami i innymi interesariuszami. W ujęciu klasycznym pośród podstawowych instrumentów wymienia się reklamę, jako płatną i bezosobową formę promocji adresowaną do masowego odbiorcy; public relations, rozumiane jako działania związane z utrzymaniem jak najlepszych stosunków or-

ganizacji publicznej z jej otoczeniem; sponsorowanie, jako pozyskiwanie środków finansowych, darów rzeczowych, usług na wspieranie różnych przedsięwzięć służących społeczności; sprzedaż osobistą, czyli komunikowanie się przedstawicieli organizacji z jej klientami i interesariuszami; czy promocję sprzedaży, dostarczającą dodatkowej wartości w celu nakłonienia mieszkańców, obywateli do określonych działań i postaw.

5. *Ludzie*. Nierozłącznym elementem każdej organizacji są zasoby ludzkie. To od pracowników sektora publicznego zależy jakość świadczonych tam usług. Ich zaangażowanie, podejście do klienta, poziom empatii, ich kultura osobista – wszystkie te czynniki mają kapitalne znaczenie dla organizacji publicznej. Pracodawcy w sektorze publicznym często nie dysponują wystarczającymi motywatorami finansowymi, które muszą być rekompensowane motywatorami pozapłacowymi (zwłaszcza w sektorach społecznych).
6. *Proces*. Stanowi zestaw działań wpływających na jakość wykonywanych usług publicznych. Będą to pozyskanie zainteresowania ofertą publiczną, dotarcie z informacją o usłudze/ofercie oraz jej dostarczenie w określonych warunkach lub poprzez e-administrację. Wreszcie procedury oceny i ewentualnie inne usługi dodatkowe. Wypracowanie właściwego zestawu sekwencji działań ma wpływ na poziom realizacji celów organizacji publicznej i ostatecznie satysfakcję odbiorów usług.
7. *Świadectwo materialne*. Obejmuje te czynniki, które wpływają na wizerunek organizacji publicznej odbierany przez jej klientów. Chodzi tu o takie elementy, jak: system identyfikacji wizualnej, którego podstawowy element stanowi logo danej organizacji publicznej, strona internetowa, profil w medium społecznościowym, ale też bardziej tradycyjne elementy, jak jednolity ubiór pracowników (*dress code*) czy lokalizacja danej organizacji i warunki, w jakich są świadczone usługi (odpowiedni budynek, sala obsługi interesantów). Ważne, aby wymienione elementy świadectwa materialnego współgrały ze sobą, co dopiero tworzy spójną wartość dla klienta.

Podsumowując, należy podkreślić, że koncepcja marketingu mix ewoluuje. Zmienia się wraz ze zmianami otoczenia marketingowego. W ostatniej części rozdziału pojawi się postulat, aby poszerzyć opisaną tu koncepcję 7P dla organizacji publicznych o jeden nowy element dedykowany partnerstwu. Niezależnie jednak od ilości komponentów marketingu mix wszystkie one są ze sobą powiązane i organizacja je stosująca powinna zdawać sobie z tego sprawę. Wymienione wyżej komponenty marketingu mix to działania, procesy, metody i techniki wykorzystywane w organizacjach, tworzące razem zintegrowany system oddziaływania na klientów, interesariuszy instytucjonalnych czy rywali organizacji, jeżeli oczywiście tacy istnieją.

Klient sektora publicznego

Zasadniczo organizacje publiczne kierują swoje usługi do ogółu społeczeństwa. Mają one być dostępne dla każdego, a w niektórych przypadkach, jak sektor ochrony zdrowia, mają być nieodpłatne. Założenia te ograniczają swobodę definiowania rynków docelowych, jakie organizacja chce obsługiwać. Nie znaczy to, że nie ma możliwości obejmowania wybranych grup mieszkańców czy obywateli szczególną troską, opieką ze strony państwa. Dla przykładu urzędy pracy działają na rzecz wszystkich mieszkańców w wieku produkcyjnym, pośrednicząc w znalezieniu przez nich pracy zawodowej. Natomiast często wyróżnianą grupą docelową są ludzie młodzi, po raz pierwszy wstępujący na rynek pracy, co jest zgodne z politykami promocji zatrudnienia zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Brak wcześniejszego doświadczenia zawodowego, ale również młody wiek czy otwarty umysł powodują, że jest to grupa o szczególnym znaczeniu dla rozwoju lokalnej/regionalnej konkurencyjności i należy ją za wszelką cenę utrzymać, kreując dla niej perspektywy dalszego rozwoju. Warto przywołać tu przykład programu marketingowego *Młodzi w Łodzi*, który od 2008 roku jest realizowany przez lokalny samorząd we współpracy z publicznymi uczelniami wyższymi, a także lokalnymi przedsiębiorcami i mediami[19].

Znacznie większe możliwości definiowania docelowych adresatów mają te organizacje, które posiadają większą samodzielność i swobodę działania. Są to całe JST, jak również poszczególne organizacje w ramach systemu samorządowego posiadające osobowość prawną. Przykładem mogą tu być samorządowe instytucje kultury, które realizując kierunki wyznaczone w statucie (przyjmowanym przez Radę Miejską), mają autonomię w zakresie merytorycznej zawartości oferowanych usług kulturalnych i definiowania akcentów przy doborze docelowej grupy odbiorców.

Z perspektywy marketingowej postuluje się możliwie precyzyjne określenie docelowych grup odbiorców oraz zdecydowanie o zasadności ich podziału na segmenty. W ramach tego podziału warto, o ile jest to możliwe, wyznaczyć segmenty o szczególnej roli/znaczeniu dla organizacji, wobec których wskazane jest podejmowanie szerszych czy bardziej zindywidualizowanych działań. Przykładem mogą tu być organizacje publiczne działające w ramach struktur samorządowych, które często wyróżniają grupy mające kapitalne znaczenie dla realizacji różnych procesów w mieście – młodzież, przedsiębiorcy, seniorzy itp. Natomiast w określonych sektorach publicznych, gdzie występuje możliwość substytucji, czyli zastąpienia usług publicznych przez inne usługi, oferowane też przez podmioty rynkowe, można przyjmować strategie rozwoju rynku lub jego dywersyfikacji. Wtedy warto wskazywać nowe segmenty potencjalnie zainteresowanych ofertą danej organizacji.

[19] Więcej o programie [www 1].

Poznanie klienta

W szerszym kontekście termin: „badania marketingowe" można określić jako systematyczne projektowanie, zbieranie, analizę i prezentowanie danych dotyczących konkretnej sytuacji marketingowej, z jaką organizacja się styka [Kotler i Armstrong, 2001]. Sam Kotler tak pisze o badaniach w kontekście marketingu w sektorze publicznym: „Ci spośród Was, którzy systematycznie korzystają z danych o obywatelach, z ich poglądów i informacji zwrotnych do podejmowania decyzji marketingowych, zapewne w ogóle nie wyobrażają sobie, że bez tego mogliby być skuteczni. Ci z Was, którzy jeszcze z tego wszystkiego nie korzystali, będą zdumieni, w jak dużym stopniu to narzędzie ułatwia podejmowanie decyzji, uzyskanie akceptacji i przedstawianie uzyskanych wyników" [Kotler i Lee, 2008, s. 254].

Podstawą wszelkich działań zorientowanych na zaspokojenie zbiorowych potrzeb klientów, mieszkańców, obywateli jest informacja o nich. W ostatnich latach wzrosło znaczenie informacji będącej w zasobach internetu. Choć przepisy o ochronie danych osobowych [Ustawa o ochronie danych osobowych, 2018] nieco ograniczyły możliwości dostępu do danych, to te o większym stopniu agregacji pozostają do swobodnego wykorzystywania przez podmioty publiczne. Należy potwierdzić zasadność gromadzenia danych przez organizacje publiczne i udostępnianie ich w formule open data. Przykładem są raporty z wynikami badań dotyczącymi sektora, oceny działania organizacji publicznej przez jej odbiorców, analizy rynku usług publicznych, które można znaleźć na stronach tych samorządów terytorialnych, które wierzą, że informacje te mogą stać się początkiem pozytywnych zmian również u interesariuszy instytucjonalnych.

Innym zjawiskiem o rosnącym potencjale jest wykorzystywanie przez duże organizacje publiczne źródeł danych określanych terminem Big Data. To dane, które cechuje duży wolumen, zmienność i dynamika, różnorodność i nieustrukturalizowanie. To dane pozyskiwane w kontekście masowego wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Dostawcy usług telekomunikacyjnych (telefonia, internet) mogą dostarczyć informacji o przepływach ludności czy powiązań pomiędzy użytkownikami sieci. Analiza portali społecznościowych, takich jak Facebook, Twitter, Instagram, może być pomocna w poznaniu nastrojów społecznych, postrzeganiu wizerunku czy ocenie działalności organizacji publicznych. Natomiast takie portale, jak: Google Trends pozwalają poznać trendy dotyczące zainteresowań społecznych, ocenić sytuację społeczno-gospodarczą czy dokonać porównań międzynarodowych.

13.4. Koncepcja marketingu relacji

Zmienne otoczenie organizacji publicznej oraz rosnąca złożoność jej relacji z organizacjami społecznymi i prywatnymi skłaniają do refleksji: jak optymalizować procesy marketingowe w sektorze publicznym, wykorzystując podejście relacyjne rozwijane już od lat w sektorze prywatnym. Dlatego też kolejna część rozdziału zostanie poświęcona marketingowi relacji w sektorze przedsiębiorstw. Dopiero po niej zostaną przybliżone treści pokazujące potencjał tej koncepcji w sektorze publicznym.

Marketing relacji w sektorze przedsiębiorstw

We współczesnym marketingu powszechnie podzielana jest opinia, że prawdziwym celem organizacji komercyjnej jest kształtowanie i utrzymywanie wzajemnie korzystnych relacji organizacji z wybranymi grupami klientów [O'Malley, 2014]. Równie powszechnie akceptowane jest stwierdzenie, że dobra relacja oznacza przepływ wartości w obie strony, a więc klient otrzymuje wymierną wartość z pozostawania w relacji, zaś organizacja realizuje wartość w formie zwiększonej zyskowności.

Już w latach 80. XX wieku Levitt [1983] zwrócił uwagę, że prawdziwa wartość relacji pomiędzy oferentem a klientem ma miejsce dopiero po dokonaniu transakcji. Wykazywał on, że oferent nie powinien już kłaść nacisku na sam moment dokonywania transakcji, ale skoncentrować się na dostarczaniu możliwie wysokiej wartości (oferty) klientowi w ciągu trwania całej relacji. Wątek długookresowości w marketingu relacji opisał w sposób kompleksowy L. Berry [1983], który rozwinął marketing relacji jako koncepcję zarządzania firmą usługową. Wyróżnił on pięć strategicznych elementów marketingu relacji, które do dziś stanowią teoretyczną bazę dla stosowania tej koncepcji w sektorze usług. Wspomniane elementy to: (1) rozwijanie rdzenia usługi, (2) dostosowanie usługi do oczekiwań klienta indywidualnego, (3) wzbogacanie rdzenia usługi o specjalne korzyści (wartość dodana), (4) cenowe stymulowanie lojalności konsumentów oraz (5) podejmowanie intensywnych działań marketingowych wobec własnych pracowników [Berry, 1995, s. 236].

W Europie kolebką marketingu relacji była Wielka Brytania. A. Payne [1995] zidentyfikował najważniejsze zmiany w marketingu, specyficzne dla podejścia relacyjnego:

- zmiana orientacji działań marketingowych z ukierunkowania na transakcję na zorientowanie na utrzymanie klienta;
- maksymalizowanie długookresowej wartości dla klienta;

- przejście od marketingu w ujęciu funkcjonalnym (*functional marketing*) do marketingu w ujęciu zintegrowanym (*cross-functionally based marketing*);
- traktowanie marketingu jako filozofii całego biznesu, a nie ograniczanie go do działu marketingu, co wymagało zrozumienia, że każdy w organizacji współtworzy ofertę dla klienta.

Autor ten podkreśla konieczność koncentrowania wysiłków marketingowych na różnych rynkach: wewnętrznym, dostawców, pośredników, potencjalnych pracowników, wpływowych instytucji, a nie tylko na klientach. Aby skutecznie konkurować o klienta, który przynosi zysk organizacji, należy zidentyfikować rynki, wobec których warto podjąć działania, a które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na powodzenie organizacji [Christopher, Payne i Ballantyne, 1991].

Nie ulega wątpliwości, że marketing relacji jest obecnie koncepcją wyraźnie odbiegającą od klasycznego marketingu transakcyjnego. W sektorze przedsiębiorstw przewaga konkurencyjna w coraz większym stopniu zależy bowiem od współdziałania w opozycji do aktywnej rywalizacji. Rośnie tym samym rola relacji traktowanych jako zasób organizacji. E. Gummesson [2002, s. 27-29] przyznaje, że marketing relacji wnosi wiele fundamentalnych wartości, co sprawia, że dalszy rozwój tej koncepcji ma stabilne podstawy. Wymienia on takie specyficzne jego cechy, jak: długookresowa współpraca i wzajemne kreowanie wartości u wszystkich partnerów, wkład wszystkich zaangażowanych stron w wytwarzanie wartości czy brak możliwości wpisywania relacji w biurokratyczno-prawny system wartości [Rogoziński, 2000, s. 30].

W świecie zorientowanym na interesariuszy formułowanie strategii marketingowej powinno się rozpoczynać od wszechstronnej oceny ich potrzeb, zarówno funkcjonalnych, jak i psychospołecznych. Zrozumienie tych potrzeb umożliwia organizacji stworzenie szeregu produktów i usług wypracowanych wspólnie z interesariuszami. Podejście takie sprawia, że interesariusze wspólnie tworzą wartość z firmą i dla firmy. Jako przykład można podać inicjatywy zmierzające do odpowiedniego przetwarzania odpadów, co pomaga firmie i jej klientom wspólnie tworzyć wartość dla środowiska naturalnego. Uczestnictwo w procesie wspólnego tworzenia pozwala interesariuszom (np. dostawcom, odbiorcom, pracownikom) budować silniejsze związki z organizacją, które można wyrazić za pomocą takich pojęć, jak tożsamość czy zaufanie.

Analiza zmian zachodzących w marketingu przedsiębiorstw może stanowić inspirację dla osób poszukujących możliwości wykorzystania tej koncepcji w sektorze publicznym, który dla zwiększenia swojej efektywności musi się bardziej otworzyć na relacje zewnętrzne i nabyć umiejętności zarządzania relacjami z interesariuszami zewnętrznymi.

Marketing relacji w sektorze publicznym

Specyfika sektora publicznego sprawia, że wykorzystywane narzędzia i instrumenty marketingowe muszą być dostosowane do konkretnego modelu zarządzania publicznego. Zyskujący popularność, alternatywny wobec NPM, model New Public Governance bazuje na nawiązywaniu i utrzymywaniu relacji organizacji publicznej z jej otoczeniem [Osborne, 2010]. Współdziałanie staje się tu podstawowym instrumentem zarządzania ukierunkowanego już nie tylko na zwiększanie efektywności organizacji publicznej, ale równocześnie na dbanie o podnoszenie jakości świadczonych usług i dostosowywanie ich do potrzeb poszczególnych grup klientów, użytkowników, mieszkańców czy obywateli. Dotychczasowe badania pokazują, że marketing relacji może stanowić zestaw użytecznych narzędzi w procesach implementacji modelu zarządzania publicznego opartego na współdziałaniu [Anders-Morawska i Rudolf, 2015].

Typologia obszarów w marketingu organizacji publicznych w ujęciu relacyjnym

Adekwatność marketingu relacji do współczesnej sytuacji rynkowej sprawia, że podejmowane są próby jego dostosowywania do specyfiki organizacji publicznych [Knox i Gruar, 2007]. Owocuje to relacyjnym podejściem do rozwiązywania problemów w sektorze publicznym. Marketing relacji jest bardziej odpowiedni dla modelu *New Public Governance*, w lepszym stopniu uwzględnia bowiem złożoność relacji, jakie mają miejsce w tym sektorze. Wyzwaniem dla współczesnych organizacji publicznych jest zarządzanie relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi przy dążeniu do wykorzystywania na rzecz społeczeństwa posiadanych przez nich zasobów. Jest to widoczne najbardziej w przypadku JST, gdzie wszystkie te podmioty mają wymierny wpływ na rozwój miasta czy regionu, zaś władza terytorialna i podległa jej administracja może aktywnie działać na rzecz wykorzystywania potencjału tych podmiotów dla rozwoju całego obszaru (strategie mobilizowania) [Rudolf i Karpińska, 2005, s. 694]. Działania takie mogą się jednak okazać trudne ze względu na zróżnicowany charakter wspomnianych relacji.

Tacy autorzy, jak Osborne, McMillan i Chew [2010, s. 191] zaproponowali trzy następujące rodzaje marketingu relacji w organizacjach publicznych:

- relacja *organizacja publiczna–klient* (świadczenie usług publicznych),
- relacja *organizacja publiczna–interesariusze instytucjonalni* (współdziałanie z interesariuszami instytucjonalnymi),
- relacja *organizacja publiczna–społeczeństwo* (marketing społeczny/polityczny).

Podział ten wydaje się porządkować potencjalne spektrum wykorzystania marketingu relacji w sektorze publicznym. Każdy z tych obszarów zasługuje na uwagę i budowanie podstrategii, które jednak powinny ze sobą ściśle korespondować dla wywarcia pożądanego wpływu na zadowolenie społeczne i zadowolenie interesariuszy. Niżej nieco szerzej zostaną przybliżone poszczególne poziomy tych relacji.

Relacja *organizacja publiczna–klient* to bliska współpraca z odbiorcami usług publicznych, których świadczenie leży w kompetencji danej organizacji publicznej.

Relacja *organizacji publicznej z jej interesariuszami instytucjonalnymi* koncentruje uwagę na działaniach związanych z przenikaniem i utrzymywaniem granic organizacji, co jest ważne dla międzyorganizacyjnego współdziałania. Władze organizacji publicznych muszą odnaleźć się wśród zewnętrznych interesariuszy (publicznych, społecznych i prywatnych) oraz dążyć do wykorzystania posiadanych przez nich zasobów dla pełniejszej realizacji swoich celów. Nie zawsze jest to łatwe w danych warunkach formalnoprawnych, w ramach których np. relacje z sektorem prywatnym muszą przebiegać zgodnie z przyjętymi procedurami systemowymi.

Relacja *organizacja publiczna–społeczeństwo* jest związana z potencjalnym zaangażowaniem mieszkańców w tworzenie polityk publicznych oraz w proces ich wdrażania. Jak sprawić, aby obywatele, mieszkańcy, klienci sektora publicznego stali się aktorami świadomymi i kompetentnymi, nie zaś pasywnymi uczestnikami tych procesów. Może to być również relacja władzy z mieszkańcami, których chce nakłonić do określonych zachowań, zarówno tych w wymiarze demokratycznym (marketing polityczny), jak i tych dotyczących bezpieczeństwa, zdrowia czy ochrony środowiska (marketing społeczny).

Biorąc pod uwagę piśmiennictwo, można zauważyć, że dotychczas najszerzej wykorzystywano marketing publiczny w relacji z klientami. Stosowanie procedur marketingowych dla usprawniania usług publicznych dobrze wpisuje się w filozofię promowaną przez model NPM. Jednak w świetle przedstawionych wyżej trendów więcej uwagi należy poświęcić relacjom organizacji publicznej z innymi podmiotami, które można traktować jako jej instytucjonalnych interesariuszy, oraz relacjom z ogółem społeczeństwa.

Kluczem do skutecznych działań w pluralistycznym państwie może być zatem efektywne współrządzenie/współzarządzanie (*governance*) poprzez mechanizmy bazujące na zaufaniu, takie jak marketing relacji. O ile *New Public Governance*, jako model funkcjonowania administracji publicznej, został już koncepcyjnie szeroko opisany, o tyle nadal znacznie skromniej przedstawia się jego sfera narzędziowa. W tej sytuacji marketing, a w szczególności marketing relacji, staje się potencjalną metodą działania organizacji publicznej, zwłaszcza w budowaniu relacji.

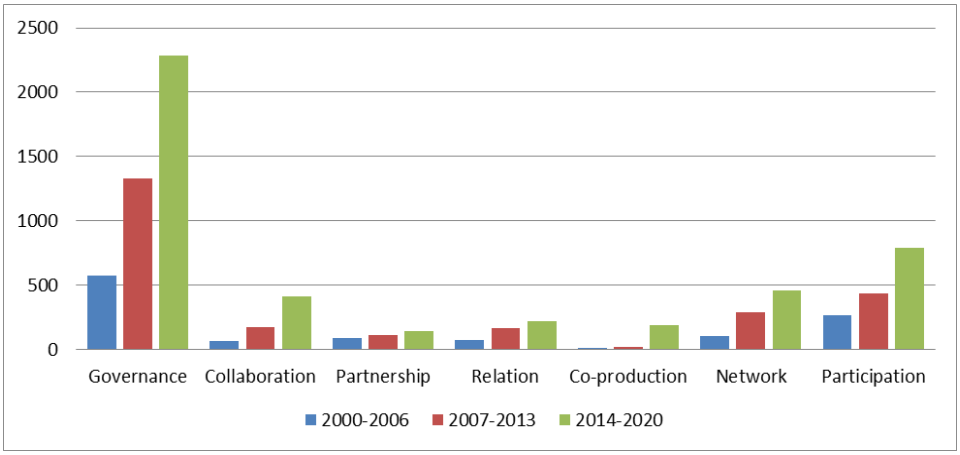
Marketing relacji w sektorze publicznym koncentruje się na budowaniu i podtrzymywaniu relacji, których kluczowym wymiarem jest zaufanie. To właśnie ono stanowi bazę wspólnego zaangażowania w przedsięwzięcia korzystne dla obu stron (organizacja publiczna−klient). Należy podkreślić, że problem zaufania zajmuje ważne miejsce w koncepcjach B. Donaldsona i T. O'Toole [2002], którzy opowiadają się za holistycznym zarządzaniem relacjami. W procesie tym ważne miejsce powinien zajmować tzw. kapitał relacyjny (*relational capital*). Pojęcie to należy rozumieć jako „poziom wzajemnego zaufania, szacunku oraz przyjaźni, jaka wytwarza się w wyniku bliskiej interakcji poszczególnych osób reprezentujących organizacje uczestniczące we wzajemnych powiązaniach" [Kale, Singh i Perlmutter, 2000, s. 218]. Warto zdać sobie sprawę, że relacje indywidualnych osób, ich jakość przekładają się później na efektywność interakcji międzyorganizacyjnych.

Powyższe rozważania wskazują na potrzebę opracowania modeli zarządzania relacjami dla różnych systemów (np. lokalnych, regionalnych) czy sektorów usług (np. ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury, edukacji publicznej) lub szerzej – sfer publicznych z uwzględnieniem specyficznych ich uwarunkowań. Ich kluczową cechą powinna być umiejętność budowania relacji z innymi interesariuszami oraz uznanie zasadniczej roli zaufania będącego niezbędnym elementem każdej z nich.

Marketing mix organizacji publicznych, w których rośnie rola współdziałania międzyorganizacyjnego, powinien być poszerzony o dodatkowy element – *partnership* (partnerstwo), co stworzy nowy koncept: marketing 8P. Partnerstwo to, rozumiane jako współpraca, współdziałanie międzyorganizacyjne, a także partycypacja, staje się podstawą powodzenia współczesnej organizacji publicznej. Partnerstwo wymaga działań zarówno w obrębie sektora publicznego, jak i relacji z podmiotami społecznymi i prywatnymi. Stworzenie odpowiedniej oferty organizacji publicznej coraz częściej wymaga jej współdziałania z organizacjami z innych sektorów, jak również współdziałania z samymi odbiorcami tych usług czy produktów [Eshuis, Braun i Klijn, 2013]. Warto podkreślić, że podejmowane są już próby współtworzenia usług publicznych wpisujące się w filozofię marketingu relacyjnego [Rudolf, 2016; Wiśniewska, 2016]. Równocześnie należy sobie zdawać sprawę, że zaufanie do organizacji publicznych nie jest jeszcze w Polsce na tyle wysokie, aby można na nim opierać strategie wzmacniania relacji. W takich sytuacjach marketing, poprzez procesy współdziałania między organizacjami, może neutralizować napięcia i prowadzić do rezultatów korzystnych dla wszystkich stron.

Sektor publiczny a relacje – identyfikacja trendów w badaniach naukowych

W kontekście powyższych rozważań warto przyjrzeć się występującym w literaturze naukowej trendom dotyczącym tematów związanych z orientacją relacyjną. Podjęto zatem próbę ustalenia częstości występowania takich terminów, jak: *governance*, *collaboration*, *partnership*, *relation*, *co-production*, *network*, *participation* w 24 najwyżej notowanych czasopismach naukowych dotyczących problematyki sektora publicznego (według JCR).



Rys. 13.2. Liczba terminów kluczowych związanych z orientacją relacyjną w zbiorze czasopism sektora publicznego w latach 2000-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy Web of Science.

W przypadku wszystkich analizowanych terminów odnotowano rosnący trend ich popularności w literaturze naukowej dotyczącej sektora publicznego. Relatywnie najmniejszą dynamikę odnotowano w przypadku dość standardowego terminu – *partnership* (partnerstwo), natomiast największe przyrosty odnotowano w przypadku *collaboration* (współdziałanie), *participation* (partycypacja) i *co-production* (współtworzenie). Warto zwrócić uwagę na ten ostatni, który dopiero w ostatnich 7 latach odnotował kilkakrotny wzrost wobec okresów wcześniejszych. Może to oznaczać rosnący nacisk na angażowanie interesariuszy organizacji publicznych, w tym ich klientów do współtworzenia oferty publicznej, do jej oceny i proponowania nowych rozwiązań mogących podnieść jej potencjalną wartość dla odbiorców.

Jako najbardziej popularny w ciągu ostatnich lat należy uznać termin *governance*. Wystąpił łącznie aż 4188 razy, a jego przyrosty pokazują systematyczny wzrost w badanym okresie. Można go potraktować jako termin ramowy dla orientacji relacyjnej organizacji publicznej związany z szerszym podejściem do polityki publicznej, do relacyjnego podejścia podmiotów publicznych oraz do interakcji z interesariuszami. Procesy *governance*, które zaczynają dominować w sektorze publicznym, wyznaczają nową rolę dla marketingu organizacji publicznych. Miejmy nadzieję, że menedżerowie publiczni w Polsce ją odnotują i zdecydują się na zmiany tak ważne dla odbiorców oferty, nawet jeżeli będą one wymagać dużego wysiłku organizacyjnego.

13.5. Podsumowanie

Prezentacja problematyki marketingu w sektorze publicznym nie należy do najłatwiejszych. Wynika to z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze marketing powstał jako koncepcja biznesowa, pozwalająca na skuteczne konkurowanie na rynku, zaś sektor publiczny reprezentuje alternatywny dla biznesu porządek charakteryzujący się innymi założeniami i wartościami. Po drugie organizacje publiczne są bardzo zróżnicowane. Jest nią zarówno Ministerstwo Transportu, administracja miasta stołecznego Warszawy, firma ORLEN czy Centralne Muzeum Włókiennictwa w Łodzi. Każda z tych organizacji działa na danym sektorowym rynku, w specyficznych warunkach otoczenia, stąd trudno formułować w sposób możliwie uniwersalny model marketingu odpowiadający ich specyfice. Sprawiło to, że rozważania w niniejszym rozdziale miały charakter dość ogólny. Takie podejście, zdaniem autora, może być jednak potraktowane jako jego walor, umożliwia bowiem zrozumienie podejścia marketingowego w sektorze publicznym, które później można już wypełniać nowymi, innowacyjnymi narzędziami, które wspólnie będą się składać na jeden spójny kierunek działań.

Wiele rozdziałów w niniejszej monografii nawiązuje do podnoszenia efektywności sektora publicznego, jakie się dokonuje w ramach powszechnie rozpoznawalnego modelu *New Public Management*. Można przyjąć, że początkowo organizacje publiczne zaczęły wykorzystywać wybrane procedury marketingowe, starając się wdrożyć ten rynkowy model zarządzania publicznego. Były wśród nich takie techniki i procedury marketingowe, jak: badania klientów usług publicznych, procedury segmentacji, innowacje usprawniające obsługę, procedury wyceny usług, systemy skutecznego komunikowania się z odbiorcami, a bardziej współcześnie − systemy e-administracji. Działania te były i są nadal zorientowane na podnoszenie efektywności i sprawności działania.

Marketing w sektorze publicznym to zatem identyfikacja odbiorców, partnerów i konkurentów, to poznanie czynników wywierających wpływ na organizację publiczną oraz innych uczestników rynku, co prowadzi do lepszego zrozumienia swojej pozycji, a także wytyczania kierunków i celów rozwojowych. Marketing to segmentacja klientów i pozycjonowanie oferowanych usług. To wreszcie badania odbiorców i otoczenia organizacji, których wyniki pozwalają lepiej odpowiadać na potrzeby odbiorców. Omawiana koncepcja to również marketing w wymiarze strategicznym, ze stojącą w jej centrum misją organizacji publicznej i wartościami, którym hołduje. Natomiast umiejętność odniesienia się do innych organizacji publicznych w postaci benchmarkingu może tu stanowić wartościową technikę pozwalającą zidentyfikować swoją pozycję oraz potrzeby zmian i możliwości poprawy.

Organizacje dostarczają wartości swoim klientom poprzez instrumenty marketingowe grupowane w ramach rozmaitych ich konfiguracji. Formuła marketingu mix oparta na formule 7P dedykowana usługom wydaje się być adekwatna do oferty sektora publicznego, w której prym wiodą właśnie usługi. Przytoczone w rozdziale argumenty przemawiają jednak za poszerzeniem tej formuły o nowy instrument − partnerstwo, wzbogacając tym samym zestaw marketingu mix organizacji publicznych (do formuły 8P). Zatem partnerstwo rozumiane jako współdziałanie, jako budowanie relacji organizacji z otoczeniem, może w przyszłości jeszcze wzmacniać swoją pozycję pośród instrumentów marketingowych dedykowanych organizacjom publicznym. W rozdziale zidentyfikowano 3 główne relacje organizacji publicznych, które zasługują na szczególne podkreślenie. Są to (1) relacje z klientami usług publicznych, (2) relacje z interesariuszami instytucjonalnymi, od których zależy powodzenie organizacji oraz (3) relacje z ogółem społeczeństwa, na którego wybory organizacje publiczne mogą się starać wpływać.

Marketing w sektorze publicznym wbrew pozorom nie różni się tak bardzo od marketingu z sektora przedsiębiorstw i podlega podobnym przemianom. Ma on bowiem dostarczać wartości zarówno dla obywateli, jak i dla klientów i generować zadowolenie każdej z tych grup. Są jednak różnice, które podzielono tu na 3 kategorie. Pierwsza dotyczy klientów i relacji z nimi. Organizacje publiczne często nie mają tak dużej swobody w określaniu swoich docelowych odbiorców, ponieważ niekiedy są oni już zdefiniowani w aktach normatywnych, które określają zadania podmiotów. Ponadto w określonych sektorach publicznych, takich jak służba więzienna, dążenie do zaspokajania wszystkich artykułowanych przez osadzonych potrzeb nie jest zasadne, zwłaszcza w kontekście roli, jaką zakłady penitencjarne mają odgrywać. Bliższym przykładem będzie relacja nauczyciela akademickiego z jego studentami w kontekście egzaminu. Tu również trudno bezrefleksyjnie przyjmować postulowane przez studentów rozwiązania dotyczą-

ce formy zaliczenia, zakresu materiału czy czasu, choć na pewno feedback ze strony studentów w zakresie prowadzenia zajęć jest pożądany. Druga różnica będzie dotyczyć procesu komunikacji organizacji publicznych z klientami. O ile w sektorze prywatnym wykorzystywanie reklamy nakłaniającej, skutkującej niepotrzebnymi zakupami jest standardem, o tyle w sektorze publicznym takie praktyki nie będą miały miejsca. Natomiast pozostałe działania w zakresie komunikacji zawsze będą trudniejsze i wolniejsze w wydaniu sektora publicznego, który przed każdą kampanią musi dopełnić wielu obowiązków wynikających z uwarunkowań prawno-administracyjnych, choćby z przepisów o zamówieniach publicznych. Trzecia różnica to taka, że w sektorze publicznym pewne decyzje są podejmowane wspólnie z wykorzystaniem procesów demokratycznych, procesów legislacyjnych czy nawet autorytarnie (zarządzanie kryzysowe). Wówczas społeczeństwo musi się im podporządkować i nie ma miejsca na indywidualny wybór będący tak ważny w działaniach marketingowych. W kontekście pandemii COVID-19 warto przytoczyć obowiązek czy warunek szczepień i testów, który został wprowadzony w wielu krajach. Natomiast i w takich sytuacjach można odnaleźć przestrzeń dla marketingu. Wprowadzone przez polski rząd konkursy na najbardziej zaszczepioną gminę czy losowania nagród wśród zaszczepionych obywateli są ciekawymi zastosowaniami marketingu w kontekście zwalczania pandemii.

Współcześnie marketing w organizacji publicznej to przede wszystkim narzędzia komunikowania omówione w oddzielnym rozdziale oraz narzędzia wspierające procesy *governance*, czyli włączania obywateli, mieszkańców, klientów w proces podejmowania decyzji i wdrażania polityk publicznych na wszystkich szczeblach sprawowania władzy i zarządzania publicznego. Zdaniem autora istnieje ogromny potencjał marketingu zarówno w zwiększaniu roli odbiorców usług publicznych, jak i w uspołecznianiu wszystkich procesów zorientowanych na rozwój czy podnoszenie jakości życia. Marketing w sektorze publicznym, chcąc sprostać dzisiejszym wyzwaniom, musi stawać się bardziej relacyjny i pomagać organizacjom publicznym w ich otwieraniu na jej interesariuszy.

Bibliografia

Anders-Morawska J., Rudolf W. (2015), *Orientacja rynkowa we współrządzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Bean J., Hussey L. (1997), *Marketing Public Sector Services: Essential Skills for the Public Sector*, HB Publications, London.

Berry L. (1983), *Relationship Marketing* [w:] L. Berry, G.L. Shostack, G.D. Upah (eds.), *Emerging Perspectives on Services Marketing*, American Marketing Association, Chicago.

Berry L. (1995), *Relationship Marketing of Services Growing Internet, Emerging Perspectives*, „Journal of Academy of Marketing Science", Vol. 23, No. 4, s. 236-245.

Bloom P.N., Dholakia N. (1973), *Marketer Behaviour and Public Policy: Some Unexplored Territory*, „Journal of Marketing", Vol. 37, No. 4, s. 63-67.

Bryson J.M. (2004), *What to Do When Stakeholders Matter. Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review", Vol. 6(1), s. 21-53.

Burton S. (1999), *Marketing for Public Organizations. New Ways, New Methods*, „Public Management", Vol. 1(3), s. 373-385.

Chapman D., Cowdell T. (1998), *New Public Sector Marketing*, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Christopher M., Payne A., Ballantyne D. (1991), *Relationship Marketing: Bringing Quality Customers Service and Marketing Together*, „SWP", Vol. 31, s. 1-25.

Donaldson B., O'Toole T. (2002), *Strategic Market Relationships: From Strategy to Implementation*, Wiley, Chichester.

Duczkowska-Piasecka M. (2013), *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyścią dla wszystkich*, Difin, Warszawa.

El-Ansary A.I., Kramer O.E. (1973), *Social Marketing: The Family Planning Experience*, „Journal of Marketing", Vol. 37, July, s. 1-7.

Eshuis J., Braun E., Klijn E.-H. (2013), *Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups*, „Public Administration Review", Vol. 73, Iss. 3, s. 507-516.

Fine S.H. (1992), *Marketing the Public Sector. Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*, Routledge.

Graham P. (1995), *Are Public Sector Organisations Becoming Customer Centred?* „Marketing Intelligence and Planning", Vol. 13, No. 1, s. 35-47.

Gregor B. (2006), *Ewolucja oraz współczesne koncepcje marketingu* [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, „Studia KPZK PAN", t. CXVI, s. 9-32.

Gummesson E. (2002), *Total Relationship Marketing. Rethinking Marketing Management*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

Hood Ch. (1991), *A Public Management for All Seasons?* „Public Administration" 1991, Vol. 69(1), s. 3-19.

Kale P., Singh H., Perlmutter H. (2000), *Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances*, „Strategic Management Journal", Vol. 21(3), s. 217-237.

Knox S., Gruar C. (2007), *The Application of Stakeholder Theory to Relationship Marketing Strategy Development in Non-profit Organization*, „Journal of Business Ethics", Vol. 75, s. 115-135.

Koncepcja programowa Instytutu Adama Mickiewicza na lata na lata 2020-2023 (2020), https://iam.pl/sites/default/files/press/koncepcja_programowa_iam_2020-2023.pdf (dostęp: 20.11.2022).

Kotler Ph. (1994), *Marketing. Analizowanie, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner & Ska, Warszawa.

Kotler P., Haider D.H., Rein I. (1993), *Marketing Places, Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York.

Kotler P., Levy S. (1969), *Broadening the Concept of Marketing*, „Journal of Marketing", Vol. 33, January, s. 10-15.

Kotler P., Zaltman G. (1971), *Social Marketing. An Approach to Planned Change*, „Journal of Marketing", Vol. 35, s. 3-12.

Kotler Ph., Andreasen A.R. (2008), *Strategic Marketing for Non Profit Organisations*, Pearson, New York.

Kotler Ph., Armstrong G. (2001), *Marketing: An Introduction*, Pearson, New York.

Kotler Ph., Lee N. (2008), *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o., Warszawa.

Krzyżewski R. (2020), *Marketing publiczny*, Agencja Wydawnicza AGAR, Warszawa.

Levitt T. (1983), *After the Sale Is Over*, "Harvard Business Review", Vol. 61(1), s. 87-93.

Markowski T., red. (2001), *Marketing terytorialny*, „Studia KPZK PAN", t. CXII, s. 9-36.

Moullin M. (2002), *Delivering Excellence in Health and Social Care: Quality, Excellence, and Performance Measurement*, Open University Press, Philadelphia.

Niestrój R. (2005), *Typologia orientacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie", nr 667, s. 7-15.

O'Malley L. (2014), *Relational Marketing: Development, Debates and Directions*, „Journal of Marketing Management", Vol. 30, (11-12), s. 1220-1238.

Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.

Osborne S.P. (2010), *Introduction. The (New), Public Governance: A Suitable Case for Treatment?* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London-New York.

Osborne S.P., McLaughlin K., Chew C. (2010), *Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Delivery* [w:] S.P. Osborne (ed.), *The Public Governance*, Routledge, New York.

Pasquier M., Villeneuve J-P. (2017), *Marketing Management and Communications in the Public Sector*, Routledge.

Payne A. (1995), *Advances in Relationship Marketing*, Kogan Page, London.

Piotrowska-Piątek A., red. (2009), *Marketing sektorowy w teorii i praktyce współczesnych organizacji*, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce.

Proctor T. (2007), *Public Sector Marketing*, Prentice Hall – Financial Times, Harlow.

Rogoziński K. (2000), *Marketing relacyjny według Gummessona*, „Marketing i Rynek", t. 12, s. 28-31.

Rudolf W. (2016), *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Rudolf W., Karpińska M. (2005), *Marketing terytorialny w działalności samorządu regionalnego* [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, nr 1083, Wrocław.

Sargeant A. (2004), *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Strategia Banku Gospodarstwa Krajowego na lata 2021-2025 (2021), https://www.bgk.pl/o-nas/strategia-bgk-2021-2025/ (dostęp: 25.11.2021).

Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021-2025 (2021), https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/strategia-zus/strategia-zus-na-lata-2021-2025 (dostęp: 25.11.2021).

Szromnik A. (2007), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa.

Szulce H., Florek M. (2005), *Marketing terytorialny, możliwości aplikacji i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych. Dz.U. 2018, poz. 1000.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240.

Ward S.V. (1998), *Selling Places. The Marketing and Promotion of Towns and Cities 1850-2000*, E&FN Spon, London.

Wilkie W.L., Gardner D.M. (1974), *The Role of Marketing Research in Public Policy Decision Making*, „Journal of Marketing", Vol. 38, January, s. 19-27.

Wiśniewska M. (2016), *The Suitability of Living Lab Concept in the Implementation of Municipal Projects*, Local and Regional Economy in Theory and Practice, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 431, s. 98-106.

Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.

Zaltman G., Vertinsky I. (1971), *Health Service Marketing: A Suggested Model*, „Journal of Marketing", Vol. 35, July, s. 19-27.

Zavattaro S.M., ed. (2021), *Public Branding and Marketing. A Global Viewpoint*, Springer, Switzerland.

[www 1] https://mlodziwlodzi.pl (dostęp: 5.06.2021).

Przemysław Deszczyński
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Rozdział 14

Rola public relations w kształtowaniu wizerunku organizacji publicznych

14.1. Wstęp

Wiek XXI jest erą informacji, w którym public relations odgrywa kolosalną rolę we wszystkich kluczowych sferach życia człowieka. W demokratycznym państwie komunikowanie się, jego styl ma bowiem ogromne znaczenie w postrzeganiu przez obywateli działalności organizacji publicznych i w tworzeniu w ten sposób swoistego kapitału społecznego, tym bardziej że dokonuje się ono w warunkach gwałtownie przebiegających równolegle procesów − rewolucji technologicznej i globalizacji, wzajemnie siebie dynamizujących. Wszystko to razem oznacza konieczność stałego dostosowania komunikowania do zmieniającej się sytuacji w taki sposób, aby triada w postaci systemów – politycznego, ekonomicznego i społecznego była wobec siebie wzajemnie funkcjonalna i umożliwiała ich bezkonfliktowy stabilny rozwój.

Rozdział składa się z dwóch części. Pierwsza ma charakter teoretycznego wprowadzenia. Skoncentrowano się w niej na przedstawieniu podstawowych pojęć z zakresu public relations, wizerunku i metodyki badawczej, przydatnych w zrozumieniu istoty kształtowania wizerunku organizacji publicznych. Część drugą poświęcono uwarunkowaniom, jakie w praktyce towarzyszą funkcjonowaniu organizacji publicznych, wskazując na ich specyfikę oraz podkreślając szczególną rolę mediów, a także szanse i zagrożenia (problem manipulacji opinią publiczną) w kształtowaniu wizerunku, które pojawiły się wraz z upowszechnieniem Internetu. Całość zamyka podsumowanie.

Za cel przyjęto pokazanie obiektywnych trudności, na jakie natrafiają PR-owcy w dążeniach do optymalizowania wizerunku organizacji publicznych. Wynikają one przede wszystkim z labilności zewnętrznego i wewnętrznego otoczenia, w którym przyszło im działać, oraz kompresji czasu. Ich wspólnym mianownikiem jest narastająca presja na dokonanie redefinicji dotychczasowego paradygmatu funkcjonowania systemu ekonomicznego, politycznego i społecznego, a tym samym również komunikowania.

14.2. Pojęcie public relations

Termin „public relations" po raz pierwszy został sformułowany, choć nie zdefiniowany, przez autora tekstu Deklaracji Niepodległości, przyszłego prezydenta USA Th. Jeffersona. Przytoczono tę informację z wielu względów:

- Nieprzypadkowo właśnie USA stały się kolebką PR-u i przez całe dekady wyznaczano w tym państwie jego standardy.
- W USA od początku jego istnienia przywiązywano ogromną rolę do kształtowania wizerunku polityka, przede wszystkim prezydenta.
- Kluczowe znaczenie miała tutaj pierwsza poprawka do Konstytucji USA obowiązująca od 15 grudnia 1791 roku. Gwarantowała ona obywatelom prawo *do składania naczelnym władzom petycji* [*Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, 2002]. Zmuszała tym samym władze do podmiotowego traktowania obywateli, komunikowania się z nimi i starania się o ich przychylność i poparcie na wszystkich szczeblach − federalnym, stanowym i lokalnym.
- Stworzenie funkcjonalnego systemu politycznego w stosunku do systemu ekonomicznego stało się jednym z najważniejszych czynników spektakularnego rozwoju gospodarczego USA, co znalazło swoje teoretyczne uzasadnienie w ekonomii instytucjonalnej.

Za twórcę nowoczesnych public relations uznaje się I.L. Lee. Wprawdzie nie zdefiniował wprost, co rozumie pod tym pojęciem, ale dokonał czegoś ważniejszego − przedstawił jego istotę. Stwierdził „naszym celem jest szczere i otwarte dostarczanie prasie i społeczeństwu (…), w imieniu instytucji gospodarczych i publicznych, aktualnych i szczegółowych informacji na wartościowe i interesujące tematy" [Seidel, 2001, s. 30-31]. Tym samym pojawiła się koncepcja public relations oparta na dialogu, wzajemnej równoprawnej komunikacji i dążeniu do poszukiwania obustronnych kompromisów. E.L. Bernays spopularyzował pojęcie public relations w miejsce skompromitowanej przez komunistów i faszystów propagandy. Uważał, że PR to dostarczanie „informacji przekazywanej otoczeniu, perswazji kierowanej w stronę otoczenia, mającej na celu zmianę postaw i działań instytucji z jej otoczeniem, jak również otoczenia z instytucją" [Seidel, 2003, s. 9]. Można przyjąć, że te zalecenia nadal obowiązują w kształtowaniu wizerunku organizacji publicznych.

W literaturze przedmiotu można spotkać bardzo wiele definicji PR i z upływem czasu ich liczba systematycznie rośnie. Szacuje się, że może ich być już nawet około trzech tysięcy. Dzieje się tak dlatego, że PR ma interdyscyplinarny charakter, nieustannie się rozwija, a kolejnym impulsem do dynamicznych zmian stało się pojawienie Internetu, który zrewolucjonizował dotychczasowe sposoby komunikowania się. Wielu teoretyków i praktyków PR-u niejednokrotnie stawia retoryczne pytanie: czy public relations jest jeszcze public relations?

Z punktu widzenia kształtowania wizerunku organizacji publicznych warto tutaj przytoczyć triadę definicji, czy też szerzej rozumianego postrzegania public relations w kontekście roli, jaką powinno odegrać. S. Black uważa, że „Public relations to sztuka i nauka osiągania harmonii z otoczeniem poprzez wzajemne porozumienie oparte na prawdziwej i pełnej informacji" [Black, 2005, s. 15]. W Deklaracji Meksykańskiej podpisanej przez ponad trzydzieści krajowych i regionalnych stowarzyszeń PR, mimo upływu już wielu lat, ciągle aktualna jest konstatacja, że „Praktyczne działania w ramach public relations to dziedzina sztuki i dziedzina nauki społecznej polegająca na analizie tendencji, przewidywaniu ich konsekwencji, doradztwie dla kierownictwa różnych instytucji oraz wdrażaniu zaplanowanych programów działań, które będą służyć zarówno danej instytucji, jak i dobru publicznemu" [Deszczyński, 2016, s. 21]. Z kolei K. Wojcik uważa, że „celów PR nie można efektywnie i na dłuższą metę realizować, sprowadzając tę działalność do manipulatywnego wykorzystania socjotechniki, perswazji, zmyleń po stronie odbiorców informacji, a więc czyniąc z PR kolejne – obok promocji, reklamy, agitacji i propagandy – pole jednostronnie korzystnych wpływów gospodarki, świata polityki i innych sfer życia społecznego" [Wojcik, 2003, s. XXII]. Kompleksowy przegląd definicji public relations, nieograniczający się jedynie do nurtu w sferze organizacji publicznych, zawiera praca K. Wojcik [2013, s. 20-28].

14.3. Kształtowanie wizerunku organizacji publicznych

Wizerunek, podobnie jak public relations, jest pojęciem wielowymiarowym, trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. O ile takich terminów, jak public relations i marketing nie próbowano ze zrozumiałych względów tłumaczyć na język polski, o tyle w przypadku wizerunku odpowiednikiem w literaturze anglosaskiej jest image. Wywodzi się on od łacińskiego imago, które miało wiele znaczeń. Oprócz wizerunku oznaczało coś bardziej konkretnego – wzór, ale też mniej uchwytnego i policzalnego − obraz i wyobrażenie. Wizerunek błędnie utożsamiano w przeszłości z reputacją. Ta ostatnia jest postrzegana przez ekonomistów w literaturze zachodniej jako swoista forma kapitału, odnosząca się jednak nie tylko do wyceny wartości firm, ale także państw. Takie stanowisko reprezentują i próbują ten pogląd upowszechnić w polskiej literaturze W. Rydzak [2011] i M. Leszczyński [2019].

Spośród wielu definicji i rozumienia pojęcia wizerunku wybrano te, które są szczególnie przydatne w rozumieniu roli public relations w kształtowaniu wizerunku organizacji publicznych. Celowo pominięto odnoszące się wyłącznie do wizerunku firm i wielkich korporacji międzynarodowych. J. Gruning pod pojęciem wizerunku rozumie wyobrażenie (nie do końca prawdziwe i spetryfikowane), jaką interesariusz (lub interesariusze) ma (lub mają) o osobie, przed-

siębiorstwie lub instytucji [Heath, 2001, s. 364]. H. Avenarius uważany za pioniera public relations w Niemczech nawiązuje do semantyki łacińskiego imago, podkreślając, że wizerunek jest całościowym obrazem, który powstaje w subiektywnym i emocjonalnym odbiorze interesariuszy jako reakcja na wiarygodność renomy organizacji. Jest to z jednej strony relatywnie stabilna relacja wobec pojawiających się nowych informacji skierowanych na ich zmianę, z drugiej zaś nie wyklucza jej przy silnym bodźcu. W rezultacie kształtowanie wizerunku to ciągle zachodzący proces wzajemnych interakcji między organizacją a jej interesariuszami. Pojęcie wizerunku zaprezentowane przez H. Avenariusa jest o tyle interesujące, że zajmował się PR-em nie tylko jako praktyk, ale też teoretyk [Image und PR, 1993, s. 19]. V. Trommsdorf definiuje z kolei wizerunek jako wieloskładnikową strukturę powstałą z bardziej lub mniej uświadomionych, wartościujących, subiektywnych ocen, wrażeń, połączonych w całościowy obraz [Trommsdorf, 2002, s. 158-159].

Zaletą przedstawionych wyżej definicji, co słusznie podkreśla K. Wojcik, jest zwrócenie uwagi na to, że:

- kształtowanie wizerunku dokonuje się nie tylko pod wpływem wiedzy i doświadczeń z osobą, instytucją, firmą, ale równocześnie labilnych emocji i wrażeń, spetryfikowanych przekonań i stereotypów, mających odzwierciedlenie w preferowanej aksjologii;
- rzeczywistość jest taka, jaką interesariusze przyjmują za rzeczywistość, co niekoniecznie ma swoje obiektywne odzwierciedlenie w praktyce [Wojcik, 2013, s. 37-42].

Przedstawione powyżej definicje powstały, zanim nastąpił dynamiczny rozwój nowych technologii informatycznych, w tym przede wszystkim Internetu wraz z jego upowszechnieniem. Są one przesiąknięte lippmannowską wizją, że „ruch opinii jest wolniejszy niż ruch zdarzeń", co w trzeciej dekadzie XXI wieku przestało przecież mieć potwierdzenie w praktyce [Deszczyński, 2018, s. 44-46]. Opinia publiczna dzięki Internetowi kształtuje się bowiem równolegle z zachodzącymi zdarzeniami. Co równie istotne, już nie tylko władza w sposób dominujący kształtuje opinię publiczną, ale zachodzi też relacja zwrotna, co ma kluczowe znaczenie dla kształtowania wizerunku organizacji publicznych.

Wypracowanie paradygmatu kształtowania wizerunku organizacji publicznych, do którego można by się odwołać, napotyka różnego rodzaju trudności. Wynikają one ze specyfiki public relations. Powstały one w Stanach Zjednoczonych i nadal Amerykanie wyznaczają kierunki ich rozwoju. W kontekście dominującej w USA we wszystkich sferach życia polityczno-gospodarczego doktryny liberalnej/neoliberalnej, w których a priori nie ma zbyt wiele miejsca dla aktywności państwa, a tym samym funkcjonowania instytucji i organizacji publicznych, stwarza to określone bariery. Wymowną egzemplifikację może tutaj stanowić liczący ponad 500 stron podręcznik F.P. Seitela, który doczekał się kilkanaście edycji w USA i w wielu innych krajach na świecie, w tym również

w Polsce w oryginale i przekładzie. Poświęcono w nim w rozdziale XVIII zaledwie 23 strony rządowemu PR i w rozdziale XVII − 28 stron community diversity, przy czym nie jest to stricte problematyka dotycząca organizacji publicznych, tak jak je postrzegamy w Europie [Seidel, 2001, s. 425-447, 397-424]. W tej sytuacji pojawiły się naturalne trudności w interpretacji pojęcia public relations i wizerunku w odniesieniu do organizacji publicznych, a przede wszystkim w adaptowaniu teorii korporacyjnych do działań w sferze publicznej. W prostej linii to konsekwencja odmiennych funkcji, jakie są udziałem podmiotów publicznych i prywatnych. W przypadku tych pierwszych podstawową wartością jest (w każdym razie powinien być) interes społeczny, a drugich maksymalizacja zysku, złagodzona nieco obecnie przez propagowanie i zapisywanie w misji, wizji i strategii w zasadzie wszystkich korporacji społecznej odpowiedzialności biznesu. Wszystko to razem wpływa na konieczność wypracowania odmiennego sposobu komunikowania się z interesariuszami i budowy komórek za to odpowiedzialnych w organizacjach publicznych. Dodatkowo instytucje publiczne mogą być poddawane permanentnej demokratycznej kontroli, a jeżeli mechanizm ten nie jest wykorzystywany w codziennej praktyce, to weryfikacja ich funkcjonowania ma miejsce podczas wyborów na szczeblu krajowym i samorządowym.

W badaniach naukowych wspierających kształtowanie wizerunku organizacji publicznych można się odwołać do większości metod badawczych stosowanych w naukach społecznych zarówno zaliczanych do ilościowych, jak i jakościowych. Wiele z nich, zwłaszcza tych pierwszych, ma jednak jedynie pomocniczy charakter. Umożliwiają przede wszystkim zbieranie i przetwarzanie danych w celu uzyskania jak najbardziej wiarygodnych informacji, na podstawie których można optymalizować decyzje. Wykorzystuje się tutaj wnioskowanie typu indukcyjnego, tzn. z materiału informacyjnego zebranego w trakcie badań empirycznych wyprowadza się uogólnienia. Prymat metod jakościowych wynika z istoty public relations. Nie ma w niej miejsca na zbyt daleko idące uproszczenia, pewien schematyzm, który nieuchronnie towarzyszy metodom ilościowym. Szczególne znaczenie mają tutaj takie metody, jak: historyczna, porównawcza, instytucjonalna − prawna, analiza systemowa, a przede wszystkim analiza przypadku (case study) [Deszczyński, 2020, s. 16-21].

14.4. Uwarunkowania dotyczące kształtowania wizerunku organizacji publicznych

Kształtowanie wizerunku organizacji publicznych ma swoją specyfikę, której uwzględnienie jest warunkiem sine qua non osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Ich wspólnym mianownikiem jest, a przynajmniej powinna być, nadrzęd-

na rola interesu publicznego w procesie formułowania i realizacji głównych celów organizacji publicznych, a także w kształtowaniu ich wewnętrznych, a przede wszystkim zewnętrznych relacji. Odnosząc się bardziej szczegółowo do owej specyfiki, należy podkreślić, że organizacja publiczna w przeciwieństwie do prywatnych firm ma:

- Zagwarantowane istnienie w cyklu wyborczym, trwającym w demokracjach zachodnich od trzech do pięciu lat [Deszczyński, 2008]. Nie występuje tutaj zagrożenie bankructwem, co najwyżej zmianą składu osobowego bądź też reorganizacją.
- Inną hierarchię celów, które (niezależnie, czy organizacja funkcjonuje na poziomie krajowym, czy lokalnym) są ukierunkowane na uzyskanie jak najwyższej oceny działania, a przede wszystkim stworzenie atmosfery społecznej akceptacji.
- Komfort braku permanentnej konkurencji. Istnieje zatem między organizacjami publicznymi szerokie pole do współpracy, wymiany doświadczeń, zwłaszcza w układzie regionalnym i samorządowym.
- Obowiązek udzielania informacji publicznej wynikający z regulacji prawnych. W tej sytuacji ogromną rolę odgrywają media relations, a w ostatnich dwóch dekadach także jako autonomiczne medium – internetowe public relations.

Media są jednym z najważniejszych środowisk opiniotwórczych ze względu na olbrzymi zasięg i moc oddziaływania. Mają one wpływ nie tylko na funkcjonowanie całego systemu politycznego, począwszy od najniższego poziomu administracji terenowej czy samorządowej, a na szczeblu rządowym, parlamentu i prezydenta skończywszy [Deszczyński, 2005, s. 208-209]. W rezultacie warunkiem, bez którego w XXI wieku, w erze cywilizacji informacyjnej nie można kształtować pożądanego wizerunku, jest stała obecność w doniesieniach dziennikarskich, agencyjnych, elektronicznych bądź prasowych. Dzięki mediom organizacja publiczna może dotrzeć z informacją do odbiorcy masowego przy niewielkich kosztach. Sama polityka informacyjna powinna zaś być przejrzysta i zrozumiała, ale przede wszystkim wiarygodna. Inaczej nie pojawi się zaufanie do władzy, do organizacji publicznej. Brak wiarygodności z góry skazuje najlepiej nawet zaplanowane akcje na niepowodzenie. Jeśli instytucja, organizacja ma wpływ na całość spraw społecznych, a jej działania mogą być interesujące dla opinii publicznej, prasa publikuje raporty i komentarze. Dzieje się tak bez względu na to, czy dziennikarze mogą liczyć na jakąkolwiek współpracę ze strony osób zainteresowanych. Jeśli zaś otrzymają oni pomoc, opublikowane wiadomości są zazwyczaj dokładniejsze i mniej zniekształcone, a co za tym idzie, istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że mogą wywołać niepożądane dla organizacji skutki [Andrzejewski i Deszczyński, 2013, s. 45-46].

W koncepcji współpracy z mediami powinno się uwzględnić dwa kierunki działania. Płaszczyznę pierwszą stanowi dostarczanie środkom masowego przekazu rozmaitych wypowiedzi. Chodzi o udostępnienie źródeł wiadomości dla redakcji, przede wszystkim zaś rozmaitych tekstów z intencją upowszechnienia ich przez media. Występują tutaj zatem kontakty pośrednie i nieosobowe. Płaszczyznę drugą tworzy rodzaj współpracy z dziennikarzami i redakcjami przez rozwijanie kontaktów publicznych (konferencje prasowe, wywiady, seminaria) i niepublicznych, połączonych z wymianą informacji. Stanowią one komunikację osobową bezpośrednią z wykorzystaniem głównie słowa mówionego [Andrzejewski i Kot, 2006, s. 155-157].

Gwałtowny rozwój Internetu, w tym technologii mobilnych oraz mediów społecznościowych, wpływa na zmiany w sposobie komunikowania się organizacji publicznych z ich interesariuszami. Ci ostatni stali się bardziej aktywni w poszukiwaniu i komentowaniu pozyskanych informacji. Stanowi to z jednej strony ogromną szansę, ale z drugiej strony poważne zagrożenie. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na przynajmniej dwa czynniki ryzyka, które się pojawiają, a są niezbędne, aby w XXI wieku kształtować pożądany wizerunek organizacji publicznej − transparentność i symetryczność.

W przypadku stosowania transparentności organizacja publiczna nie może pozwolić sobie na nieszczerość lub nieuczciwość. Wszelkie fałszywe komunikaty, sprzeczne z jej działalnością lub z wcześniejszymi deklaracjami, zostaną ujawnione przez członków społeczności internetowej, choćby tylko z tego względu, że w Internecie w zasadzie żadna informacja nie ginie. Wszelkie rozbieżności zostaną bardzo szybko odkryte przez użytkowników sieci i ogłoszone na forum wszystkim zainteresowanym, czy to w ramach dyskusji, czy w formie komentarzy zamieszczonych pod wpisem organizacji. Obok transparentności pozytywny wizerunek organizacji publicznej może zapewnić symetryczność, czyli komunikacja dwustronna w formie dialogu. Wiąże się ona jednocześnie ze znacznym zagrożeniem. Użytkownicy odpowiedzą bowiem na każdy komunikat, niekoniecznie z pozytywnym nastawieniem. Decydując się na tego typu działania, należy się liczyć z krytyką i z tym, że konieczne będzie szybkie odpowiadanie na nią w taki sposób, aby uwagi krytyczne przynajmniej zneutralizować, a jeszcze lepiej gdyby można je było zamienić w atut organizacji, zachowując przy tym spójność wizerunku organizacji publicznej. Możliwość dialogu, komentowania i tworzenia własnych treści na podstawie udostępnionych przez organizację informacji może prowadzić ponadto do powstania treści jej nieprzychylnych, takich, na których kształt PR-owiec nie będzie miał wpływu i których nie będzie mógł kontrolować. Wkraczając w ten obszar, organizacja publiczna zgadza się na wchodzenie w równoważny dialog z otoczeniem i z poszczególnymi jego przedstawicielami – użytkownikami sieci. Trzeba mieć świadomość,

że dysponują oni wysokimi kompetencjami komunikacyjnymi, a ich przekaz może dotrzeć do setek osób. Oznacza to, że służby odpowiedzialne za kształtowanie wizerunku organizacji publicznej muszą się liczyć ze zdaniem każdej pojedynczej osoby, która angażuje się w komunikaty przekazywane przez jego organizację. Ignorowanie prywatnych opinii, nieodpowiadanie na nie lub ich lekceważenie nie wchodzi w grę ze względu na ryzyko ich agregacji. Źle potraktowany uczestnik społeczności internetowej (lub taki, który niesłusznie poczuł się dotknięty) może odpłacić się organizacji nieprzychylnymi uwagami i treściami, nad którymi nie będzie można zapanować. W tej sytuacji trzeba zachować nieustanną czujność, ponieważ jedynie ona umożliwia podjęcie szybkiej reakcji i daje szansę na wyjście z sytuacji kryzysowej obronną ręką [Janowicz, 2016, s. 137].

K. Wojcik wskazuje na rolę public relations w kształtowaniu wizerunku organów administracji publicznej i tworzenie w ten sposób kapitału społecznego. Słusznie podkreśla, że nie tylko jakość i sprawność bieżącego funkcjonowania wpływa bowiem na wiarygodność i zaufanie obywateli do władz. PR administracji publicznej i szeroko rozumianych organizacji publicznych może się stać swoistą makrofunkcją i optymalnym sposobem uzyskiwania funkcjonalności w relacji obywatel – organizacja publiczna/władza, a tym samym ograniczania i eliminowania konfliktowości stosunków społecznych i społeczno-ekonomicznych kosztów publicznego zarządzania.

M. Tabernacka w formie swoistego sylabusa sformułowała zalecenia, jakie należy stosować w komunikowaniu się w sferze publicznej. Za prawidłowe uznaje, jeżeli osoby za to odpowiedzialne potrafią:

- Antycypować reakcje obywateli. Wykazywać chęć i tworzyć możliwości uzyskiwania ich reakcji zwrotnej na komunikowane treści.
- Być gotowe do modyfikacji przekazu, jeżeli treści nie zostaną zrozumiane lub przyswojone.
- Być gotowe do korekty zamierzeń, jeżeli z przebiegu interakcji będzie wynikało, że nie odnoszą one oczekiwanego efektu albo opinia publiczna jest wrogo do nich nastawiona.
- Koordynować działania komunikacyjne, by odbiorcy nie uzyskiwali sprzecznego przekazu pochodzącego z różnych kanałów.
- Kompensować ograniczenia płynące z formalizmu kontekstów w stosunkach publicznych.
- Być aktywne w działaniach komunikacyjnych, tj. m.in. nie ograniczać ich tylko do reagowania na poszukiwanie przez obywateli informacji, co prowadzi do niedoinformowania obywateli o ich prawach i obowiązkach wynikających z regulacji prawa publicznego [Tabernacka i Szadok-Bratuń, 2012, s. 477-478].

Z pewnością nie jest to pełna lista zaleceń, jakie należy stosować, aby uzyskać pożądany wizerunek organizacji publicznej, ale można przyjąć, że jest to pewne minimum, swoisty sylabus, jaki należy stosować w komunikowaniu się w sferze publicznej, aby podejmowane działania przyniosły optymalny efekt. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że organizacje publiczne funkcjonują obecnie w niezwykle dynamicznie zmieniających się warunkach, co wymaga ciągłych dostosowań i odpowiednich do sytuacji korekt.

14.5. PR organizacji publicznej a problem manipulacji

W XXI wieku mamy do czynienia z potężnym kryzysem liberalnej demokracji, do której w znacznym zakresie przyczyniły się techniki manipulacji opinią publiczną. Nie byłoby Brexitu, prezydentem w USA nie zostałby D. Trump, nie zwiększyłyby się tak radykalnie wpływy partii populistycznych w Europie, gdyby nie manipulowano skutecznie opinią publiczną. Co więcej, bardzo często i z premedytacją posługiwano się kłamstwami. Należy w tym miejscu zadać pytanie, jak to możliwe, że w państwach Zachodu, w których stopień skolaryzacji nigdy wcześniej nie osiągnął tak wysokiego poziomu, siły polityczne, które sięgnęły po manipulację, odniosły sukces. Odpowiedź nie jest zero-jedynkowa. Pojawiło się bowiem wiele obiektywnych procesów (m.in. dotyczących systemu edukacji, globalizacji,) które do tej sytuacji doprowadziły lub przynajmniej ją umożliwiły.

Dotychczasowy, nieadekwatny do wyzwań w XXI wieku, system edukacji w bardzo dużym stopniu opiera się na fordyzacji/macdonaldyzacji nauczania. W rezultacie absolwenci szkół, a także uczelni wyższych tak do końca nie rozumieją z jednej strony mechanizmów funkcjonowania demokratycznych państw, zasad zachowań parlamentarnych, procesów przekształcania się woli społeczeństwa w decyzję państwa, z zachowaniem odpowiednich procedur prawnych, z drugiej zaś zachodzących procesów społeczno-ekonomicznych w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Część z nich przyjmuje pozycje antysystemowe, które z kolei są w znacznym zakresie następstwem swoistego prawa Kopernika/Greshama obowiązującego obecnie wśród polityków. Polityk gorszy wypiera lepszego, co owocuje wystąpieniem deficytu lub w ogóle braku autorytetów w przestrzeni politycznej i zniechęca, zwłaszcza osoby młode, do demokracji. Podobnie oddziałuje syndrom „miękkiego państwa", który zidentyfikowany przez G. Myrdala w krajach rozwijających się rozlał się niestety także na państwa Zachodu. Ów syndrom polega na pladze nepotyzmu w instytucjach publicznych i braku poszanowania dla obowiązującego porządku prawnego, dominuje za to kierowanie się egoistycznymi i partyjnymi interesami.

Większość ludzi w XXI wieku nadal nie jest w swoich sądach autonomiczna, nie potrafi samodzielnie myśleć i rozwiązywać problemów. Bez należytej refleksji sięgają do wiedzy pochodzącej ze źródeł internetowych, które bardzo często są poddawane manipulacji. Przyjmują je następnie jako własne i, co gorsza, bezkrytycznie je upowszechniają. Wielu z nich ulega syndromowi żarliwego wyznawcy, co oznacza, że nie trafią już do niego żadne racjonalne i prawdziwe argumenty. Owa teflonowość tłumaczy fenomen staus quo popularności niektórych partii w sondażach mimo popełniania przez reprezentujących ją polityków koszmarnych i w normalnych warunkach nieakceptowalnych błędów.

Globalizacja z kolei, umożliwiająca dyskontowanie większych korzyści ekonomicznych niż w gospodarce autarkicznej, powoduje jednak drastyczne i − trzeba to mocno podkreślić − obiektywnie nieuzasadnione pogłębianie się nierówności dochodowych w układzie międzynarodowym i w ramach poszczególnych państw. Rodzi to potężne społeczne napięcia w płaszczyźnie mega- i makroekonomicznej oraz brak szeroko rozumianego poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji nawet w bogatych społeczeństwach Zachodu, co dodatkowo w ostatnich latach zostało wzmocnione pandemią COVID-19 i konsekwencjami wojny na Ukrainie. Wszystko to skutecznie ułatwia posługiwanie się manipulacją i osiąganiem założonych partykularnych interesów populistycznych partii politycznych i reprezentujących je polityków. Globalizacji towarzyszy postępująca kompresja czasu. Mamy dostęp do informacji, ale nie mamy czasu, aby je zweryfikować. Oznacza to konieczność stałego dostosowania paradygmatu komunikowania do zmieniającej się sytuacji. Pojawiają się też coraz liczniejsze głosy postulujące dokonanie redefinicji funkcjonowania dotychczasowego systemu ekonomicznego [Banaszyk i in., 2021]. Jeżeli tak się stanie, to zgodnie z zasadą naczyń połączonych będą musiały nastąpić daleko idące zmiany w systemie politycznym i społecznym, a tym samym także w zakresie dotychczasowej roli i postrzegania organizacji publicznych. Co można już zrobić, nie czekając na zarysowane wyżej zmiany, aby ograniczyć tego rodzaju praktyki manipulowania opinią publiczną?

1. W długim okresie systemowo należy dokonać reformy edukacji ukierunkowanej na wykształcenie homo sapiens, który samodzielnie potrafi myśleć i rozwiązywać problemy, a oprócz specjalistycznej wiedzy i umiejętności potrafi zrozumieć zachodzące procesy społeczno-ekonomiczne w państwie i w układzie międzynarodowym. Jak jest to ważne, pokazały ostatnie dwie dekady, a zwłaszcza pandemia i wojna na Ukrainie.
2. W krótkim okresie należy:
   - Dążyć do decentralizacji państwa, delegowania uprawnień na szczebel samorządowy, obsadzania publicznych stanowisk osobami kompetentnymi, o cechach propaństwowych, a nie całkowicie uzależnionych od partii politycznych. Dotyczy to wszystkich organizacji publicznych.

- Jak najszybciej odbudować społeczeństwo obywatelskie, aby mogło skutecznie reagować na występujące nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa.
- Wyedukować/wyczulić społeczeństwo, że jeżeli władza, obojętnie jakiego szczebla, w sytuacji kryzysowej stosuje strategię *deny* (zachowanie opierające się na negacji lub zrzucaniu winy na innych) lub *diminish* (zachowanie minimalizujące wielkość szkód i szukanie przyczyn w siłach wyższych, na które władza nie miała wpływu, a nie w swoich działaniach bądź ich zaniechaniu), to tym bardziej społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe powinny wnikliwie zająć się takimi sprawami.
- Doprowadzić do sytuacji, że każda manipulacja zostanie ujawniona, zdyskredytowana i będzie oznaczała ustawowe, a nie fakultatywne i uzależnione od decyzji politycznej pozbawienie stanowiska odpowiedzialnych za to osób wraz z zakazem piastowania innych publicznych stanowisk, przynajmniej przez najbliższych pięć lat.

14.6. Podsumowanie

Public relations odgrywało i będzie odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu wizerunku organizacji publicznych. Sposób komunikowania stale się zmienia wraz rozwojem gospodarki elektronicznej, która stwarza nowe, lepsze możliwości optymalizowania pożądanego wizerunku, ale równocześnie wymaga jeszcze większego profesjonalizmu, ponieważ jego brak jest bardzo szybko identyfikowany przez interesariuszy, ze wszelkimi negatywnymi skutkami dla funkcjonowania organizacji. Jak dotychczas nie wypracowano powszechnie obowiązującego, uniwersalnego i sprawdzającego się w praktyce paradygmatu komunikowania się. Można jedynie odwoływać się do bardzo ogólnych zaleceń, natomiast kluczowe jest tutaj doświadczenie i wiedza PR-owca, który wzbogacony o posiadane i pozyskiwane informacje będące efektem własnych obserwacji analizowanego problemu czy też kierowanego przez niego zespołu może dokonać autorskiej właściwej interpretacji w celu uzyskania pożądanego wizerunku organizacji publicznych. Wypracowanie sprawdzającego się w praktyce paradygmatu komunikowania się w warunkach wzrastającej labilności zewnętrznego i wewnętrznego otoczenia wydaje się obecnie zadaniem bardzo trudnym, o ile w ogóle możliwym do osiągnięcia.

Czy to oznacza, że nie można sformułować rekomendacji dla praktyków komunikowania w organizacjach publicznych? Tak do końca nie jest. Można przyjąć postawę oczekiwania na zmiany systemowe, które zapewne prędzej czy później dokonają się zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Można także przyjąć niezmienne w takich trudnych sytuacjach podejście, tzn. trzeba robić swoje i być przyzwoitym człowiekiem.

Bibliografia

Andrzejewski P.W., Kot W. (2006), *Medialne public relations*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.

Andrzejewski P., Deszczyński P. (2013), *Public relations*, Wydawnictwo UEP, Poznań.

Banaszyk P., Deszczyński P., Gorynia M., Malaga K. (2021), *Przesłanki modyfikacji wybranych koncepcji ekonomicznych na skutek pandemii COVID-19*, „Gospodarka Narodowa", nr 1, s. 53-86.

Black S. (2005), *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

Deszczyński P. (2005), *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 4, s. 207-211.

Deszczyński P. (2008), *Europejskie systemy polityczne*, Wydawnictwo WSB, Poznań.

Deszczyński P. (2016), *Konceptualizacja pojęcia public relations* [w:] P. Deszczyński (red.), *Public relations*, Wydawnictwo UEP, Poznań.

Deszczyński P. (2018), *Fenomen kultury – kultura fenomenem*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 376, s. 36-47.

Deszczyński P. (2020), *Konceptualizacja pojęcia ekonomia informacji* [w:] P. Deszczyński (red.), *Ekonomia informacji*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań.

Frączkiewicz-Wronka A. (2018), *Stakeholders as a Source of Risk in Public Hospitals in Poland – Selected Problems* [w:] A. Adamus-Matuszyńska (red.), *Public relations w przestrzeni publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice, s. 150-157.

Heath R.L., ed. (2001), *Handbook of Public Relations*, Sage, London.

Image und PR. Kann Image Gegenstand einer Public Relationswissenschaft sein (1993), Herausgeber: W. Armbrecht, H. Avenarius (Hsrg.), Westdeutscher Verlag, Opladen.

Janowicz J. (2016), *Media społecznościowe* [w:] P. Deszczyński (red.), *Public relations*, Wydawnictwo UEP, Poznań.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki (2002), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.

Leszczyński M. (2019), *Międzynarodowe public relations jako narzędzie konkurencyjności gospodarki*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań.

Ławniczak R., Porzucek R. (2013), *Społeczna nieodpowiedzialność biznesu a kampania odbudowywania wizerunku (na przykładzie koncernu BP)*, „Studia Ekonomiczne" nr 157, red. J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice.

Rydzak W. (2011), *Reputacja a działania informacyjne organizacji w sytuacjach kryzysowych i determinanty ich wyboru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.

Seidel F.P. (2001), *The Practice of Public Relations*, Prentice-Hall, New Jersey.

Seidel F.P. (2003), *Public relations w praktyce*, Wydawnictwo Felberg SJA, Warszawa.

Tabernacka M., Szadok-Bratuń A. (2012), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Trommsdorf V. (2002), *Konsumentenverhalten*, Stuttgart.

Wojcik K. (2003), *Przedmowa do polskiego wydania* [w:] F.P. Seidel, *Public relations w praktyce*, Wydawnictwo Felberg SJA, Warszawa.

Wojcik K. (2013), *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek
Politechnika Śląska

Rozdział 15

Orkiestracja sieci publicznych

15.1. Wstęp

Świadczenie usług publicznych w sieciach jest współcześnie powszechnym zjawiskiem. W każdym obszarze zarządzania publicznego są podejmowane działania w ramach współpracy z innymi organizacjami nie tylko sektora publicznego, ale również prywatnego i pozarządowego (więcej na ten temat w rozdziale 8). Sieci publiczne stanowią bowiem strukturę formalnych i nieformalnych relacji pomiędzy wieloma wzajemnie zależnymi podmiotami z różnych sektorów, które na podstawie przyjętych porozumień i umów oraz łącząc swoje zasoby prowadzą działania służące osiągnięciu wspólnego celu [O'Toole, 1997, s. 45-52; Kenis i Provan, 2009; Provan i Lemaire, 2012]. Realizacja działań w takich sieciach wydaje się być korzystna, gdyż połączenie wiedzy, kompetencji i zasobów wielu organizacji z różnych sektorów powinno przynieść lepsze rezultaty niż działanie w pojedynkę [Sørensen i Torfing, 2004; Provan i Lemaire, 2012; Frączkiewicz-Wronka i Austen, 2012; Rudolf, 2016; Isett i in., 2011]. Ponadto sieci publiczne koncentrują się w większym stopniu na relacjach horyzontalnych, sprzyjających realizacji polityk publicznych, niż na relacjach wertykalnych, które są ukierunkowane przede wszystkim na wykonywanie zadań własnych i osiągnięcie celów wewnętrznych.

Z drugiej strony prowadzenie wspólnych działań w sieciach publicznych jest trudne do realizacji, a podejmowane w tym zakresie przedsięwzięcia nie zawsze kończą się powodzeniem. W wielu przypadkach problemy występujące we współpracy z innymi organizacjami nie pozwalają na osiągnięcie ustalonych celów sieci i sugeruje się unikanie wspólnych działań, jeżeli nie są one konieczne [Gulati, Wohlgezogen i Zhelyazkov, 2012; Huxham i Vangen, 2005]. Do realizacji coraz bardziej złożonych usług publicznych konieczne jest jednak prowadzenie przedsięwzięć w sieciach, gdyż pozwalają one na zwiększenie zdolności organizacji publicznych bez powiększania ich struktury. Zasadne wydaje się zatem odpowiednie zarządzanie sieciami publicznymi. Takie zarządzanie nie ma tradycyjnego charakteru, gdyż sieci publiczne obejmują autonomiczne podmioty biorące udział we wspólnych działaniach na zasadach dobrej woli i wzajemnego zaufania, a nie na podstawie relacji hierarchicznych czy środków

prawnych. Decyzje w sieciach są podejmowane na zasadzie konsensusu wypracowanego w drodze negocjacji i wzajemnych ustaleń. W takich warunkach potrzebna jest dyskretna forma zarządzania ukierunkowana w większym stopniu na stwarzanie zachęt do wspólnej pracy niż opierająca się na procedurach i wytycznych. Taką specyficzną formą zarządzania w sieciach publicznych jest orkiestracja [Henriksen i Ponte, 2018; Abbott i in., 2021]. Jednakże badania na ten temat są wciąż ograniczone. Z tego względu celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie procesu i zasad orkiestracji sieci publicznych.

15.2. Charakterystyka sieci publicznych

Sieci w naukach o zarządzaniu i jakości obejmują układ zorientowanych na cel i współzależnych podmiotów (np. osób, grup, organizacji), które angażują się w różne rodzaje relacji (np. kolaborację, kooperację, koopetycję), aby wypracować wspólną wartość (materialną lub niematerialną), niemożliwą do uzyskania samodzielnie [Keast, Mandell i Agranoff, red., 2014; Frączkiewicz-Wronka i Austen, 2012; Isett i in., 2011]. Odnoszą się one przede wszystkim do więzi, jakie łączą różne podmioty, i sposobów wykorzystania tych więzi do rozwiązywania wspólnych problemów w ramach zarządzania międzyorganizacyjnego. Składają się z trzech lub więcej podmiotów, które współpracują ze sobą na zasadach dobrej woli [Kenis i Provan, 2009, s. 440]. W ramach tych sieci zachodzą takie procesy, jak planowanie, budowanie zaufania i legitymizacji, przewodzenie, zarządzanie konfliktami, które łączą zasoby i kompetencje wielu organizacji i w rezultacie pozwalają wypracować wspólne rutyny i osiągnąć wyższą wartość publiczną. Wartości publicznej został poświęcony rozdział 3.

Potrzeba tworzenia i rozwijania sieci w sektorze publicznym wynika ze złożoności procesów świadczenia usług publicznych oraz ograniczonych zasobów i możliwości administracji państwowej (więcej na ten temat w rozdziale 1 i 2). Usługi publiczne mają bardzo szeroki zakres i obejmują usługi administracyjne (np. wydawanie dokumentów, zezwoleń), społeczne (np. bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia) i techniczne (np. transport, gospodarka wodna, dostarczanie mediów) [Kożuch i Kożuch, 2011]. Za świadczenie usług publicznych na danym obszarze (np. w gminie, powiecie) odpowiada administracja samorządowa, a na poziomie centralnym administracja rządowa. Realizują one przede wszystkim usługi administracyjne. W przypadku usług społecznych i technicznych funkcjonują specjalistyczne instytucje lub przedsiębiorstwa, które są dedykowane realizacji określonych potrzeb, np. miejskie ośrodki pomocy społecznej, szkoły i przedszkola publiczne, szpitale i przychodnie zdrowia, przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego, przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji. W pionie rządowej administracji terenowej działa również administracja zespo-

lona i niezespolona. Między tymi podmiotami a administracją samorządową i rządową zachodzi przepływ informacji i kooperacja w zakresie dostarczania wysokiej jakości określonych usług publicznych. W realizację tych usług mogą być również włączone organizacje sektora prywatnego i pozarządowego. Dla przykładu funkcjonują żłobki i przedszkola prywatne, które mogą być dofinansowywane z budżetów samorządowych. W praktyce sektor prywatny przejmuje również na siebie część procesu świadczenia usług publicznych, np. w zakresie transportu publicznego, gospodarowania odpadami, cmentarnictwa, mieszkalnictwa czy też sportu i rekreacji. Rola organizacji pozarządowych jest z kolei bezsprzeczna w pomocy społecznej (np. „Fundacja Dzieci Niczyje", „Centrum Praw Kobiet", Stowarzyszenie „Monar", Fundacja „Uwolnienie"), bezpieczeństwie publicznym (np. funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych, WOPR, TOPR, GOPR, Stowarzyszenie „Jeden Świat", „Polski Czerwony Krzyż"), ochronie środowiska (np. „Polska Zielona Sieć", „Liga Ochrony Przyrody"), rozwoju społeczno-gospodarczym (np. „Klub Myśli Społecznej Lewiatan", „Stowarzyszenie Polska Sieć Gospodarcza") czy też edukacji („Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej", „Społeczne Towarzystwo Oświatowe"). Organizacje funkcjonujące w poszczególnych sektorach, których przykłady są wymienione powyżej, stanowią autonomiczne byty, a relacje je łączące są budowane w długim okresie na zasadach dobrej woli. Oczywiście regulacje prawne obligują organizacje publiczne do współpracy międzyorganizacyjnej i międzysektorowej, ale nie są one wystarczające, aby zagwarantować efektywność wspólnych działań. Stanowią jednak jedną z dobrych antecedencji do rozwijania relacji sieciowych. Ponadto regulacje prawne przypisują różnym organizacjom publicznym uzupełniające się kompetencje, np. za bezpieczeństwo publiczne w powiecie odpowiada starosta, ale działania operacyjne są realizowane przez policję, straż pożarną i inne jednostki, w zależności od ich zadań ustawowych. Siłą rzeczy tworzą one sieć bezpieczeństwa publicznego. Z tego względu warte powtórzenia i podkreślenia jest, że żadna z organizacji publicznych nie jest w stanie indywidualnie świadczyć usług publicznych, co przyczynia się do tworzenia sieci.

Sieci publiczne są zatem tworzone w celu zwiększenia możliwości i jakości świadczenia usług publicznych, rozwoju innowacyjnych rozwiązań, radzenia sobie z zawiłymi problemami, a także do wykorzystania efektu skali. Jest to możliwe dzięki połączeniu kompetencji, zasobów i wiedzy wielu różnych podmiotów. Między tymi podmiotami są budowane relacje oparte na zaufaniu, wspólnych normach działania i wzajemnych oczekiwaniach. Oznacza to, że sieci służą realizacji funkcji wspólnego działania [Kenis i Provan, 2009, s. 440; Provan i Lemaire, 2012; Rudolf, 2016].

Powstawanie sieci może mieć charakter formalny lub nieformalny [Isett i in., 2011; Provan i Lemaire, 2012; O'Toole, 2015]. Sieci nieformalne tworzą się samoistnie w celu wymiany informacji czy też rozwiązywania wspólnych

problemów. Są to bardzo kruche struktury, ale z czasem, gdy relacje między podmiotami się zacieśnią, może mieć miejsce sformalizowanie sieci. Natomiast sieci formalne są powoływane do życia przez menedżerów publicznych w formie porozumień, kontraktów czy też protokołów ustaleń wspólnych działań, zasad dzielenia się zasobami, wymiany informacji i wiedzy. Cechują się one znaczną stabilnością i względnie zamkniętą strukturą, a ich funkcjonowanie wzmacniają relacje nieformalne. Uważa się, że w większości przypadków powstawanie sieci ma charakter mieszany, a relacje formalne są budowane na związkach nieformalnych [O'Toole, 2015]. W zależności od ukierunkowania badań można wymienić następujące rodzaje sieci publicznych [Isett i in., 2011; Kapucu, Hu i Khosa, 2017, s. 5]:

- Sieci polityczne – ukierunkowane na usankcjonowanie określonych decyzji politycznych i kreowanie polityk publicznych adekwatnych do potrzeb uczestników sieci, np. działalność lobbingowa.
- Sieci współpracy – koncentrują się na podziale zadań i ryzyka pomiędzy organizacje z różnych sektorów w celu realizacji usług publicznych, np. partnerstwo publiczno-prywatne.
- Sieci zarządzania – zorientowane na tworzenie warunków w sieci, które pozwalają osiągnąć wspólne cele i świadczyć wysokiej jakości usługi publiczne poprzez koordynację wielu podmiotów z różnych sektorów.

Aby można było w ogóle mówić o sieci, organizacje muszą łączyć relacje formalne i nieformalne, współzależności, dążenie do osiągnięcia wspólnych celów oraz ukierunkowanie na współpracę. Ponadto relacje sieciowe mają raczej charakter horyzontalny niż wertykalny. Zależności między podmiotami nie muszą być symetryczne, gdyż niektóre podmioty mogą więcej i częściej kontaktować się z innymi podmiotami i dzięki temu mogą mieć bardziej centralną pozycję. Relacje sieciowe opierają się ponadto na wymianie wzajemnych korzyści, negocjacjach, które ułatwiają budowanie zaufania, wzajemne zrozumienie, uczenie się i wspólne działanie, a nie na wydawaniu poleceń [Sørensen i Torfing, 2004]. Z jednej strony jest to korzystne dla funkcjonowania sieci i świadczenia wysokiej jakości usług publicznych, gdyż wypracowanie konsensusu, połączenie zasobów materialnych i niematerialnych oraz zaangażowanie we współpracę może doprowadzić do innowacyjnych rozwiązań. Z drugiej strony negocjacje nie zawsze doprowadzają do konsensusu, gdyż w relacjach sieciowych często występują konflikty, nieporozumienia i antagonizmy [Klijn i Koppenjan, 2000; Sørensen i Torfing, 2004; Cristofoli, Meneguzzo i Riccucci, 2017]. Chociaż wiele badań poświęcono koncepcjom budowania zaufania, zaangażowania i wzajemności w sieciach publicznych [Bryson, Crosby i Stone, 2015; Klijn, Edelenbos i Steijn, 2010; Sørensen i Torfing, 2008; Lowndes i Skelcher, 1998], nie znaleziono uniwersalnej metody rozwiązywania pojawia-

jących problemów, gdyż kompromisy nie są łatwe i wymagają rezygnacji z części własnych interesów. Budowanie i rozwój relacji w sieciach nie jest prostym i jednorazowym przedsięwzięciem, a raczej jest to niekończący się proces. Poziom relacji zmienia się w czasie, może zarówno się rozwijać, jak i słabnąć. Ponadto problem może stanowić również złożona struktura sieci. Sieci nie zastępują bowiem biurokratycznej organizacji, ale dodają złożoności strukturalnej [O'Toole, 2015]. Wymagane jest odpowiednie kierowanie rozwojem sieci i kształtowanie motywacji do zaangażowania się we wspólne działania.

15.3. Orkiestracja w zarządzaniu sieciami publicznymi

Zarządzanie sieciami publicznymi obejmuje szeroki wachlarz narzędzi i strategii wykorzystywanych do aktywizacji, intensyfikacji i koordynacji działań wielu organizacji z różnych sektorów [Agranoff i McGuire, 2001; Klijn, Steijn i Edelenbos, 2010; Rudolf, 2016]. Odnosi się do łączenia i dysponowania wspólnymi zasobami oraz wykorzystania różnych metod i narzędzi służących do realizacji funkcji zarządzania, aby osiągnąć założone cele. Ma ono charakter międzyorganizacyjny i różni się znacząco od zarządzania wewnątrz organizacji, gdyż sieci łączą autonomiczne jednostki, których sukces wspólnych działań wynika z poziomu zaangażowania i podejścia partycypacyjnego. Hierarchia w sieciach nie ma znaczenia, gdyż wszystkie organizacje mają takie same prawa, choć ich rola i pozycja w sieci może zależeć od kompetencji i posiadanych zasobów. Dlatego zarządzanie sieciami publicznymi jest prowadzone na wyższym poziomie złożoności niż zarządzanie organizacjami publicznymi [O'Toole, 2015]. Na tym poziomie są wykorzystywane podobne narzędzia i strategie, np. planowanie operacyjne, hierarchizacja celów, zarządzanie innowacjami, ale w bardziej wielowymiarowym i jednocześnie dyskretnym zakresie. Specyficzną formą zarządzania w sieciach jest orkiestracja [Henriksen i Ponte, 2018; Abbott i in., 2021].

Orkiestracja sieci publicznych stanowi zestaw celowych działań podejmowanych przez organizacje, które są ukierunkowane na utrzymanie i rozwój relacji międzyorganizacyjnych, wdrażanie innowacji oraz współtworzenie wartości publicznej. Jest specyficzną formą zarządzania opierającą się na miękkich narzędziach i pośrednim wpływie na uczestników sieci bez wykorzystywania zależności hierarchicznych [Dhanaraj i Parkhe, 2006; Henriksen i Ponte, 2018; Abbott i in., 2015]. Jest definiowana jako dynamiczny i dyskretny proces tworzenia i zarządzania siecią międzyorganizacyjną, promujący przechwytywanie wartości pomiędzy podmiotami, aby rozszerzyć tę wartość i osiągnąć wspólne cele [Dhanaraj i Parkhe, 2006; Hurmelinna-Laukkanen i Nätti, 2018; Hurmelin-

na-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021]. Do podstawowych funkcji orkiestracji można zaliczyć [Dhanaraj i Parkhe, 2006; Hurmelinna-Laukkanen i Nätti, 2018; Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021; Shaw i in., 2019]:

- formowanie i rozwój sieci publicznej,
- mobilizowanie zasobów,
- dzielenie ról,
- koordynowanie, konfigurowanie i rekonfigurowanie procesów,
- przyciąganie i angażowanie odpowiednich podmiotów,
- utrzymanie stabilności sieci,
- facylitacja i integracja uczestników sieci,
- zapewnienie mobilności wiedzy i uczenia się na poziomie sieci,
- zapewnienie potencjału do przechwytywania wartości,
- nadzorowanie sprawiedliwej dystrybucji własności intelektualnej.

Orkiestracja opiera się na założeniu, że podmioty w sieciach publicznych są graczami świadomymi wzajemnych współzależności i konieczności współpracy, a nie bezwładnymi bytami reagującymi jedynie na bodźce wynikające z powiązań sieciowych [Dhanaraj i Parkhe, 2006]. Podmioty te wciąż dążą do wzmocnienia swojej pozycji w sieci i osiągnięcia zarówno celów wspólnych, jak i indywidualnych. W takich warunkach mogą się pojawić problemy związane z niechęcią do dzielenia się wiedzą, antagonizmami i konfliktami, brakiem wzajemnego zrozumienia czy też nadmiernymi oczekiwaniami w stosunku do głównego uczestnika sieci. Wiele wyzwań pojawia się również wtedy, gdy rośnie liczba i różnorodność uczestników sieci publicznych. W takich przypadkach orkiestracja musi sprostać nieprzejrzystości sieci, która wpływa na wzrost anonimowości podmiotów i generuje możliwość pojawienia się „wolnych jeźdźców", czyli organizacji, które nie angażują się we wspólne działania, ale korzystają z wypracowanych wartości. W złożonych sieciach publicznych, które łączą organizacje sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego, ograniczony jest również rozwój zaufania i może się pojawić potrzeba wprowadzenia formalnych mechanizmów kontroli. Dodatkowo uczestniczenie w sieciach publicznych ma charakter dobrowolny i trudno oczekiwać, że poszczególne organizacje będą reagowały na odgórne zarządzanie. Powyższe uwarunkowania sprawiają, że potrzebne jest subtelne i rozważne orkiestrowanie wspólnych działań, gdyż żadna z organizacji w sieci nie ma ścisłej kontroli nad przedsięwzięciami innych uczestników, jak również możliwości zlecania im zadań. Z założenia orkiestracja ma mobilizować uczestników sieci do współpracy, kreując do tego odpowiednie warunki [Abbott i in., 2021].

Orkiestrację sieci publicznych można odnieść do modeli zarządzania siecią Keith G. Provana i Patricka Kenisa [2008], którzy wyróżnili model dzielony, model organizacji wiodącej oraz model opierający się na organizacji administru-

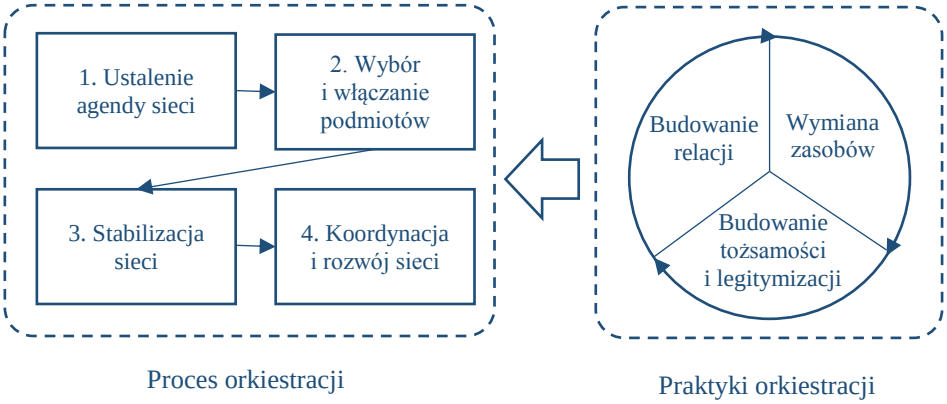
jącej siecią. Pierwszy z tych modeli – dzielony – znajduje zastosowanie w małych sieciach, których podmioty łączy bliskość geograficzna, gdyż podejmowanie decyzji jest podzielone pomiędzy uczestników sieci. Model ten opiera się na konsensusie pomiędzy wszystkimi podmiotami i symetrycznym podziale władzy pomiędzy nimi. Model organizacji wiodącej jest stosowany w większych sieciach niż w przypadku modelu dzielonego, w których nie jest możliwe wspólne koordynowanie działań. Może on zastąpić model dzielony wraz z rozwojem sieci publicznej. W modelu organizacji wiodącej jedna z organizacji koordynuje podejmowanie wspólnych decyzji i działań. Organizacja ta administruje siecią, kreuje warunki do realizacji wspólnych przedsięwzięć, a działania operacyjne pozostawia innym uczestnikom sieci [Kenis i Provan, 2009; Cristofoli, Markovic i Meneguzzo, 2014]. Ostatni z modeli Keith G. Provana i Patricka Kenisa [2008] opisuje sytuację, w której zewnętrzny podmiot orkiestruje sieć. Podmiot ten posiada pełną zdolność decyzyjną w zakresie współpracy w sieci i realizacji wspólnych działań. Model organizacji administrującej siecią znajduje zastosowanie w złożonych i rozległych geograficznie sieciach.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy poziom wiedzy w zakresie funkcjonowania sieci publicznych, Reypens, Lievens i Blazevic [2021] zidentyfikowali dwa rodzaje orkiestracji: dominującą i opartą na konsensusie. Dominująca orkiestracja występuje w sieciach zarządzanych przez jedną organizację. Można ją zatem odnieść do modelu organizacji wiodącej oraz modelu opierającym się na organizacji administrującej siecią Keith G. Provana i Patricka Kenisa [2008]. W tym rodzaju orkiestracji jedna opracowuje i rozwija cele oraz strategie sieci, dobiera uczestników, motywuje i aktywizuje ich do działania, zapewnia zasoby do współpracy, kontroluje wyniki, a w razie konieczności sankcjonuje uczestników. Orkiestracja dominująca wiąże się zatem z formalnym powstawaniem sieci [Isett i in., 2011; Provan i Lemaire, 2012; O'Toole, 2015]. Z kolei orkiestracja oparta na konsensusie w największym stopniu odpowiada modelowi dzielonemu Keith G. Provana i Patricka Kenisa [2008]. Ten rodzaj orkiestracji opiera się na dobrowolnym uczestnictwie, partnerstwie, zaufaniu międzyorganizacyjnym, negocjacjach i współodpowiedzialności za funkcjonowanie sieci. Władza jest tutaj dzielona pomiędzy uczestników sieci, którzy dążą do wzajemnego dopasowania swoich działań w odpowiedzi na wymagania sytuacyjne. Tworzone są zespoły zadaniowe, które skupiają podmioty o różnorodnej wiedzy i kompetencjach w celu rozwiązania określonego problemu [Reypens, Lievens i Blazevic, 2021]. Nieformalność tego typu orkiestracji może stwarzać wiele problemów, które są rozwiązywane w czasie spotkań, szkoleń i warsztatów, gdzie jest rozwijany wspólny język, tożsamość i zrozumienie sytuacji oraz są wzmacniane relacje międzyorganizacyjne.

Orkiestracja sieci publicznych jest realizowana poprzez orkiestratorów, którzy stanowią pośredników w planowaniu i koordynowaniu działań całej sieci. Ważne jest, że muszą być oni akceptowani przez wszystkich uczestników danej sieci [Paquin i Howard-Grenville, 2013; Dhanaraj i Parkhe, 2006]. Dzięki rozległym powiązaniom z innymi uczestnikami, centralnej lokalizacji czy też dostępowi do szerokiej gamy zasobów odgrywają oni kluczową rolę w sieciach publicznych. Mogą nimi być indywidualne organizacje lub też grupy podmiotów, gdyż zadania orkiestracyjne mogą być dzielone między wielu orkiestratorów [Dessaigne i Pardo, 2020; Perks i in., 2017; Hurmelinna-Laukkanen i Nätti, 2018]. Co więcej, rola ta nie musi być na stałe przypisana do jednego podmiotu, lecz orkiestratorzy mogą się zmieniać wraz z rozwojem sieci i przebiegiem procesu orkiestracji.

15.4. Proces orkiestracji sieci publicznych

Proces orkiestracji przebiega równolegle z procesem rozwoju sieci, wspomaga i ukierunkowuje ten rozwój. Jest zorientowany na tworzenie najlepszej w danym momencie kombinacji współpracujących podmiotów, w zależności od kontekstu działania i charakterystyki sieci [Czakon, 2011; Światowiec-Szczepańska, 2013]. W procesie tym można wyróżnić dwie fazy: kształtowanie i utrzymanie sieci. W pierwszej fazie można zidentyfikować dwa etapy: ustalanie agendy sieci oraz wybór i włączanie podmiotów. Druga faza obejmuje z kolei stabilizację oraz koordynację i dalszy rozwój sieci [Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021; Dhanaraj i Parkhe, 2006; Paquin i Howard-Grenville, 2013]. Granica między fazami procesu orkiestracji sieci publicznych jest nieostra, ponieważ poszczególne etapy mogą występować w tym samym czasie, np. włączanie podmiotów może być prowadzone równocześnie ze stabilizacją sieci. Ponadto w procesie tym jest wykorzystywanych wiele praktyk orkiestracji, a w szczególności budowanie relacji, wymiana zasobów, a także budowanie tożsamości i legitymizacji [Schepis, Purchase i Butler, 2021]. Proces orkiestracji i podstawowe praktyki wykorzystywane w tym procesie zilustrowano na rys. 15.1.



Rys. 15.1. Proces i praktyki orkiestracji sieci publicznych

Źródło: Opracowano na podstawie: Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen [2021]; Dhanaraj i Parkhe [2006]; Paquin i Howard-Grenville [2013]; Schepis, Purchase i Butler [2021].

Etap ustalania agendy pozwala orkiestratorom opracować plan i cele sieci publicznych, a także zbudować kanały komunikacji. Ten etap sprawia, że plan i cele rozwoju sieci są zrozumiałe i interesujące dla potencjalnych uczestników sieci. Równocześnie przebiega drugi etap procesu orkiestracji – wybór i włączanie podmiotów do sieci. Jeżeli opracowane plany i cele są atrakcyjne, łatwiej jest pozyskać użytkowników, którzy mają duże możliwości i doświadczenie. Zadaniem orkiestratora jest wzbudzenie zainteresowania i wsparcie działań w sieci, a także szeroka komunikacja z otoczeniem zewnętrznym. Efektem dwóch pierwszych etapów jest ustalenie celów i zaprojektowanie sieci publicznej, a w tym skonkretyzowanie składu i struktury sieci oraz roli poszczególnych podmiotów. Pierwszy etap fazy utrzymania sieci publicznej dotyczy jej stabilizacji. Polega on na budowaniu wspólnych wartości i tożsamości oraz zaangażowaniu w działania celem utrzymania, a nawet zwiększenia początkowego zainteresowania współpracą w sieci. Jest to niezbędne do pozyskiwania, dzielenia się i łączenia wiedzy specjalistycznej, a także tworzenia na tej podstawie nowej wiedzy ułatwiającej osiągnięcie wspólnych celów. Ostatnim etapem procesu orkiestracji jest koordynacja ukierunkowana na rozwój sieci. Obejmuje ona redefinicję celów, ról i zadań, rozwiązywanie konfliktów, budowanie zaufania, monitorowanie rozwoju sieci itd. Warto również zapamiętać, że proces orkiestracji sieci publicznej zależy od kontekstu prowadzenia działań i charakterystyki danej sieci [Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021; Paquin i Howard-Grenville, 2013]. Determinują one zarówno możliwości projektowania sieci, jak i jej utrzymania.

Na proces orkiestracji sieci publicznej wpływają również stosowane praktyki, które generalnie można podzielić na budowanie relacji, wymianę zasobów, a także budowanie tożsamości i legitymizacji [Schepis, Purchase i Butler, 2021]. Budowanie relacji jest ukierunkowane na rozwój sieci poprzez zwiększanie zaangażowania we wspólne działania, aktywizację poszczególnych podmiotów i wzajemne ich dostosowanie. Wymiana zasobów (np. wiedzy, informacji, umiejętności) obejmuje ich integrowanie i rozwijanie, a budowanie tożsamości i legitymizacji służy zwiększeniu wzajemnego zrozumienia i ułatwieniu wspólnej realizacji celów. Powyższe praktyki są stosowane z różnym natężeniem w poszczególnych etapach procesu orkiestracji w zależności od potrzeb.

Istotne jest również to, że sieć publiczna może się składać z wielu podmiotów, ale do realizacji określonego zadania czy też podprocesu i osiągnięcia celów szczegółowych nie muszą być włączane wszystkie z nich. Generalnie głównym celem jakiejkolwiek sieci publicznej jest skuteczne świadczenie określonej usługi, np. pomocy społecznej, zdrowia publicznego, dostarczania mediów. W każdej z takich sieci uczestniczy wiele podmiotów, które realizują zadania operacyjne o charakterze cząstkowym, prowadzące do osiągnięcia celu głównego. Ważne jest, aby ich kompetencje się uzupełniały. W rezultacie orkiestratorzy sieci publicznych w ramach jednej sieci projektują również podsieci służące realizacji zadań cząstkowych i w każdym przypadku wykorzystują praktyki adekwatne do danej sytuacji.

15.5. Praktyczne uwarunkowania orkiestracji sieci publicznych – wybrane przykłady

Orkiestracja sieci bezpieczeństwa publicznego

Sieć bezpieczeństwa publicznego stanowi „dynamiczny układ nieskończonej liczby jednostek, którego celem jest zapewnienie bezpiecznych warunków funkcjonowania wszystkim podmiotom na danym obszarze administracyjnym przy wykorzystaniu posiadanych zasobów i w ramach obowiązujących reguł formalnych i nieformalnych relacji, charakteryzujący się niepowtarzalnością i zmiennością działań oraz ciągłym dostosowywaniem się do aktualnych warunków i pojawiających się potrzeb” [Sienkiewicz-Małyjurek i Kożuch, 2015, s. 40]. Cele uczestników tej sieci są zbieżne i ukierunkowane na walkę z zagrożeniami, w tym ratowanie ludzi, środowiska i mienia. Problematyka podejmowana w sieciach bezpieczeństwa publicznego jest szeroka i dotyczy takich obszarów, jak polityka społeczna, polityka regionalna, kryminalna, zarządzanie kryzysowe i inne. Realizacja zadań w tych obszarach przebiega na wszystkich

poziomach organizacji państwa, ale kluczowe znaczenie w tym zakresie mają samorządy lokalne, gdyż znajdują się one najbliżej społeczeństwa i mogą szybko zareagować na pojawiające się potrzeby. Ten sposób realizacji zadań bezpieczeństwa publicznego jest powszechny w większości krajów, gdyż decentralizacja usprawnia procesy decyzyjne i zarządcze [Leonard i Howitt, 2010]. W związku z tym sieci bezpieczeństwa publicznego są tworzone na poziomie lokalnym, gdzie samorządy realizują swoje zadania samodzielnie, a administracja rządowa centralna i wojewódzka ma możliwość wspomagania ich działań. Samorządy lokalne odgrywają zatem zasadniczą rolę w orkiestracji sieci bezpieczeństwa publicznego, gdyż posiadają odpowiednie kompetencje ustawowe, legitymizację i dostęp do zasobów. Podkreślenia wymaga, iż funkcjonowanie tych sieci nie jest ograniczone jedynie do jednego samorządu, ale może być znacznie szersze. Jednostki bliskie geograficznie mają ściślejsze relacje, gdyż częściej prowadzą wspólne działania, ale bliskość organizacyjna i społeczna z innymi podmiotami ma charakter ponadnarodowy. Zagrożenia nie występują jedynie w granicach administracyjnych i relacje międzyorganizacyjne wykraczają również poza te granice.

Jak już wspomniano wcześniej, orkiestracja w sieciach publicznych nie jest przypisana do jednej organizacji. W przypadku bezpieczeństwa publicznego wynika to z faktu, że choć samorządy lokalne ponoszą pełną odpowiedzialność za rezultaty działania na swoim terenie administracyjnym, nie mają możliwości, zasobów i kompetencji na samodzielnie świadczenie wszystkich usług publicznych. W celu ułatwienia zarządzania relacjami międzyorganizacyjnymi w bezpieczeństwie publicznym regulacje prawne obligują organizacje publiczne do współpracy (m.in. wymiany informacji, wzajemnej pomocy i wsparcia logistycznego) [Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy…, 1998, §5; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad kierowania…, 2001, §5.1; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym…, 2007], a także wprowadzają zasady zwierzchnictwa i zespolenia administracyjnego [Ustawa o samorządzie powiatowym…, 1998, art. 33b; Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, 2009, art. 51]. Zwierzchnictwo opiera się na wykonywaniu działań na własny rachunek, ale w imieniu organów władzy publicznej. Natomiast zespolenie administracyjne zostało wprowadzone na poziomie województwa i powiatu i polega na przyjęciu zwierzchnictwa organu władzy publicznej nad wybranymi organami terenowymi. Ma ono na celu zbudowanie relacji międzyorganizacyjnych pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne pod zwierzchnictwem starosty lub wojewody, w zależności od poziomu organizacyjnego. Jednakże do skutecznego przeprowadzenia działań w bezpieczeństwie publicznym nie wystarczą przedsięwzięcia realizowane jedynie przez jednostki administracji publicznej, choć

odgrywają one dominującą rolę. Dotychczasowe badania wskazują, że sieci bezpieczeństwa publicznego mają charakter międzysektorowy i obejmują [Sienkiewicz-Małyjurek i Kożuch, 2015; Kożuch i in., 2016; Kożuch i Sienkiewicz-Małyjurek, 2015]:

1. Samorząd lokalny i regionalny.
2. Służby, inspekcje i straże, a w tym:
   - jednostkę główną, w której kompetencjach leży podejmowanie działań w przypadku wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia; spełnia ona wiodącą rolę w przypadku określonego zdarzenia, np. Państwowa Straż Pożarna, Policja;
   - jednostki pomocnicze, które pomagają w realizacji działań jednostce głównej;
   - jednostki uzupełniające, których wiedza i kompetencje są pomocne w określonej sytuacji; są to m.in. inspekcja farmaceutyczna, inspekcja sanitarno-epidemiologiczna, inspekcja weterynaryjna, inspekcja ochrony roślin, inspekcja transportu drogowego, inspekcja nadzoru budowlanego, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja handlowa, państwowa agencja atomistyki, lasy państwowe, generalna dyrekcja dróg krajowych i autostrad, pogotowie gazowe, pogotowie energetyczne, służby ochrony lotnisk i inne, niezbędne w określonej sytuacji.
3. Społeczeństwo: społeczności lokalne i przedsiębiorstwa funkcjonujące na danym obszarze terytorialnym.
4. Media: radio, telewizja, prasa, Internet.
5. Organizacje pozarządowe, które obejmują ratownictwo ochotnicze (np. Ochotnicze Straże Pożarne, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe), organizacje zajmujące się pomocą humanitarną (np. Polski Czerwony Krzyż), a także stowarzyszenia i fundacje ukierunkowane na zwalczanie problemów społecznych (np. przemocy, alkoholizmu) oraz ratownictwo komercyjne (np. pomoc drogowa).
6. Jednostki badawczo-rozwojowe funkcjonujące przy jednostkach interwencyjno-ratowniczych (np. laboratoria), szkoły wyższe prowadzące badania w zakresie bezpieczeństwa publicznego, a także instytuty badawcze.

W sieciach bezpieczeństwa publicznego odpowiedzialność za całokształt działań została zatem przypisana samorządowi lokalnemu i regionalnemu [Kulesza, 2008, s. 354], za realizację działań operacyjnych odpowiadają natomiast służby, inspekcje i straże, szczególnie tzw. organizacje niebieskich świateł, a pozostałe jednostki uzupełniają ich działania. Z tego względu organizacje administracji publicznej odgrywają decydującą rolę i orkiestracja w sieciach bezpieczeństwa publicznego jest przez nie współdzielona. Wynika to ze współzależności i podziału kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki administracji

publicznej, co generuje potrzebę współpracy międzyorganizacyjnej [Sienkiewicz-Małyjurek, 2017; Carlström, 2011; Kapucu, Arslan i Demiroz, 2010]. Sieci bezpieczeństwa publicznego stanowią zatem struktury formalne, gdyż ich fundamenty zostały stworzone przez obowiązujące regulacje prawne. Oczywiście relacje pomiędzy jednostkami w sieci bezpieczeństwa publicznego mają zarówno charakter formalny, jak i nieformalny. Bez relacji nieformalnych, np. zaufania międzyorganizacyjnego, nie byłoby możliwości zbudowania skutecznie funkcjonujących sieci.

Powyżej opisane uwarunkowania w funkcjonowaniu sieci bezpieczeństwa publicznego pozwalają stwierdzić, że orkiestracja jest dzielona przede wszystkim pomiędzy organizacje administracji publicznej w zależności od uwarunkowań sytuacyjnych i poziomu analizy. Opiera się ona na konsensusie międzyorganizacyjnym i nie może przynależeć do jednego podmiotu [Reypens, Lievens i Blazevic, 2021; Perks i in., 2017; Sienkiewicz-Małyjurek, 2017; Dessaigne i Pardo, 2020]. Orkiestratorami są przede wszystkim samorządy oraz inne służby, inspekcje i straże, co wynika z ich kompetencji ustawowych i roli w analizowanych sieciach. W proces orkiestracji mogą też się włączać organizacje z innych sektorów, np. przedsiębiorcy prywatni z zakładów o dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej, organizacje pozarządowe. Podmioty te współpracują w sposób niehierarchiczny, aby wzmocnić relacje w sieci i rozwiązać pojawiające się problemy. Takie przedsięwzięcia są podejmowane zarówno na poziomie holistycznym, jak i na niższych poziomach analizy w odniesieniu do określonego zagrożenia.

Zadaniem orkiestratorów w przypadku konkretnego zagrożenia jest skoordynowanie sieci i zmotywowanie organizacji do wspólnych działań, tak aby osiągnąć jak najlepsze rezultaty. Jednakże na przebieg działań wpływa wiele czynników (np. kumulacja zagrożeń, nagły brak dostępu do kluczowej infrastruktury, trudności w komunikacji), które sprawiają, że trudno przewidzieć, czy przyjęta strategia działania okaże się wystarczająca. Ponadto przedsięwzięcia w czasie reagowania są obarczone dużym poziomem ryzyka, gdyż są prowadzone pod presją czasu, gdy informacje szybko się dezaktualizują i łatwo dochodzi do nieporozumień i konfliktów międzyorganizacyjnych. W czasie reagowania orkiestratorzy, obok koordynacji wspólnych działań i wymiany zasobów, zarządzają relacjami międzyorganizacyjnymi. W tym zakresie moderują przebieg wspólnych działań i zachęcają do wypracowywania porozumienia i wspólnych strategii działania.

Dobry przykład stanowi tutaj orkiestracja działań w czasie katastrof naturalnych, np. powodzi, które miały miejsce w Polsce w 1997, 2010 i 2021 roku, nawałnic w 2017 i 2021 roku czy też pożarów lasów w 2019 i 2020 roku. W takich sytuacjach są wyłaniane zespoły zadaniowe spośród podmiotów sieci zgodnie z ich kompetencjami i uwarunkowaniami sytuacyjnymi. Warto zauważyć, że mają one bardziej emergentny niż planowy charakter. Uczestniczą

w nich przede wszystkim jednostki Państwowej Straży Pożarnej, gdyż w ich kompetencjach leży walka z katastrofami naturalnymi, oraz Policja, która odpowiada za zabezpieczenie terenu. Jeżeli są ofiary, to w przedsięwzięciach uczestniczą również jednostki ratownictwa medycznego, a także organizacje pozarządowe i społeczeństwa lokalne. W zależności od miejsca, skali i intensywności zagrożenia do działań mogą być również włączone jednostki wojskowe i inne służby, inspekcje i straże. Przedsiębiorstwa lokalne mogą się włączać do działań, np. użyczając bazę transportową. Informacje o zagrożeniu są przekazywane przez media. Procesy orkiestracji przebiegają zarówno na poziomie grupy koordynującej centralnie działania, jak i są one współdzielone na poziomie zespołów zadaniowych. Na poziomie centralnym orkiestracja polega na harmonizacji działań poszczególnych zespołów zadaniowych oraz ich wspomaganiu w razie konieczności. Natomiast na poziomie zespołów zadaniowych orkiestratorzy dbają o spójność działań grupowych, a także szybkie identyfikowanie problemów i ich usuwanie. Na obu poziomach jest widoczna potrzeba zrozumienia i moderowania istniejących relacji międzyorganizacyjnych.

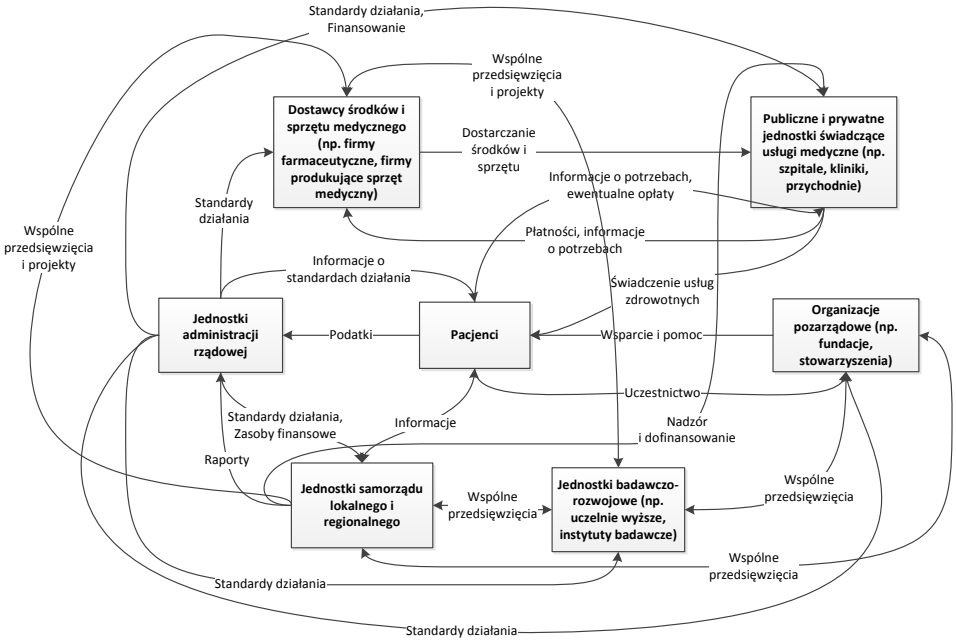
Po zażegnaniu zagrożenia działania orkiestratorów koncentrują się na doskonaleniu współpracy w sieci bezpieczeństwa publicznego na podstawie analizy działań podjętych w przypadku zwalczania danego zagrożenia, uruchomieniu procesów międzyorganizacyjnego uczenia się oraz wzmacnianiu relacji w sieci. Przedsięwzięcia te służą rozwojowi sieci.

Orkiestracja sieci opieki zdrowotnej

Odmienny od bezpieczeństwa publicznego jest proces orkiestracji sieci ochrony zdrowia. Różnica wynika przede wszystkim z kontekstu działania oraz znaczącego udziału w tej sieci organizacji sektora prywatnego, a sieci bezpieczeństwa publicznego są zdominowane przez administrację publiczną. W sieciach ochrony zdrowia uczestniczą prywatne kliniki, przychodnie, firmy farmaceutyczne, które świadczą usługi publiczne nie tylko w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, ale również aby wygenerować zysk. Zróżnicowanie w celach i zasobach stanowi główną przyczynę złożoności i wielowymiarowości sieci ochrony zdrowia [Ćwiklicki i Żabiński, 2018; Frączkiewicz-Wronka, 2006].

Generalnie sieci ochrony zdrowia stanowią otwartą strukturę jednostek, których celem jest współtworzenie wartości dla społeczności lokalnej (aktualnych i potencjalnych pacjentów) dzięki połączeniu zasobów i kompetencji oraz w oparciu o istniejące relacje międzyorganizacyjne. Wartość ta obejmuje świadczenie usług (np. udzielenie porady lekarskiej, przeprowadzenie operacji lub zabiegu, wystawienie recepty), jak również generowanie innowacji (np. przeprowadzenie badań w celu opracowania nowego leku lub nowej technologii).

Z tego względu można mówić o sieciach ochrony zdrowia zorientowanych na pacjenta lub zorientowanych na innowacje. Udział poszczególnych podmiotów jest zróżnicowany w zależności od rodzaju sieci. Jednostki w tej sieci łączą przepływy informacyjne, finansowe, a także wspólne przedsięwzięcia i usługi realizowane na rzecz innych podmiotów [Frączkiewicz-Wronka, red., 2012; Frączkiewicz-Wronka i Szymaniec, 2012; Ćwiklicki, Klich i Chen, 2020]. Zarówno w sieciach ochrony zdrowia zorientowanych na pacjenta, jak i zorientowanych na innowacje mogą brać udział jednostki przedstawione na rys. 15.2 w zależności od celu sieci.



Rys. 15.2. Teoretyczny model sieci opieki zdrowotnej

Źródło: Opracowanie własne.

W sektorze opieki zdrowotnej sieci powstają, aby sprostać wymaganiom, z którymi nie radzą sobie konwencjonalne systemy i struktury [Marvyn, Amoo i Malby, 2019]. Pozwalają połączyć specjalistyczną wiedzę medyczną, zwiększyć wykorzystanie możliwości i zasobów jednostek w sieci, a przez to usprawnić funkcjonowanie całego systemu opieki zdrowotnej. Podobnie jak w przypadku sieci bezpieczeństwa publicznego, funkcjonują one na poziomie lokalnym [Wachhaus, 2020; Frączkiewicz-Wronka, 2006; Schiavone i in., 2020]. Sieci opieki zdrowotnej zorientowane na pacjenta są orkiestrowane przede wszystkim przez jednostki samorządu lokalnego i regionalnego oraz przez publiczne jednostki świadczące usługi medyczne. Natomiast w przypadku sieci zorientowa-

nych na innowacje orkiestratorami są najczęściej organizacje sektora prywatnego, choć zdarza się, że organizacje publiczne również spełniają tę rolę, jeżeli są inicjatorami danego pomysłu. Z perspektywy zarządzania publicznego sieci zorientowane na pacjenta mają kluczowe znaczenie. W takich sieciach orkiestratorzy odpowiadają za rozwijanie i utrzymanie międzysektorowych relacji partnerskich, rozwój współpracy pomiędzy podmiotami w sieci i zaangażowanie społeczności lokalnych w rozwiązywanie problemów zdrowia publicznego [Benyoucef i in., 2011; Wachhaus, 2020].

Interesującym, a zarazem odmiennym od przedstawionego wcześniej przykładem bezpieczeństwa publicznego jest orkiestracja sieci opieki zdrowotnej zorientowana na innowacje. W takich sieciach orkiestrator stoi przed wyzwaniem odpowiedniego doboru i zmotywowania organizacji do uczestnictwa w projekcie innowacji [Brem, Bilgram i Gutsein, 2018; Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021]. Sieci społecznościowe oraz wiedza osób pracujących w sektorze ochrony zdrowia są przydatne do wyszukiwania potencjalnych partnerów. Orkiestrator może wykorzystać te relacje, a nawet włączyć wybrane organizacje w proces orkiestracji. Nie zawsze jednak wybrane organizacje muszą być chętne do uczestniczenia w proponowanej sieci. Nie ma możliwości prawnego zobligowania organizacji do współpracy, a jedynie uświadomienie im korzyści, jakie mogą osiągnąć z partnerstwa, może zmotywować je do wejścia do danej sieci. Mając już skonfigurowaną sieć, kluczowym zagadnieniem w sieciach innowacji jest utrzymanie ciągłej interakcji między organizacjami oraz informowanie o każdym, choćby najmniejszym osiągnięciu [Parmentier i Mangematin, 2014; Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021; Dhanaraj i Parkhe, 2006]. Uczestnictwo w sieciach opieki zdrowotnej zorientowanej na innowacje wielu organizacji publicznych i prywatnych o zróżnicowanych motywacjach, celach i sprzecznych oczekiwaniach generuje wiele problemów, takich jak konflikty, przyjęcie postawy zachowawczej, a nawet „wolnego jeźdźcy" czy też przechwytywanie i zawłaszczanie informacji i wiedzy. Orkiestrator musi zabezpieczyć swoją sieć przed wystąpieniem tego typu problemów oraz zachęcić jej uczestników do uczciwego zachowania [Jeppesen i Laursen, 2009]. W tym celu może stworzyć różne kanały komunikacji dedykowane określonej grupie uczestników sieci, przez które, oprócz treści związanych ściśle z procesem innowacji, mogą być przesyłane materiały edukacyjne i promujące opracowywane rozwiązania [Dhanaraj i Parkhe, 2006; Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021; Hienerth i Lettl, 2017]. Jak zauważają Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen [2021], organizacje bezpośrednio świadczące usługi zdrowotne mogą się obawiać, że ich pomysły zostaną wykorzystane przez inne podmioty, np. produkujące sprzęt medyczny, a ich wkład nie zostanie doceniony. Wiele z tych organizacji może również chcieć promować organizacje, z którymi wiążą je relacje nieformalne. Z tego względu

Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen [2021] podkreślają, że wszystkie jednostki w sieci opieki zdrowotnej zorientowanej na innowacje muszą znać zasady i swoją rolę w funkcjonowaniu tej sieci. Zbudowali oni model orkiestracji, który obejmuje [Hurmelinna-Laukkanen, Nätti i Pikkarainen, 2021]:

- Formowanie struktury sieci innowacji, w tym m.in. podejmowanie takich działań, jak identyfikacja i wybór głównych uczestników sieci; organizacja sposobów ich partycypacji w sieci; zagwarantowanie wystarczającej liczby zasobów; ustanowienie kanałów komunikacji; zastosowanie odpowiednich metod zarządzania i promocji sieci; efektywne zarządzanie wiedzą wszystkich podmiotów.
- Ułatwianie aktywności sieciowej wiodących użytkowników, które dotyczy m.in. stosowania odpowiednich narzędzi motywacji; określenia celów i zasad uczestnictwa w sieci; gromadzenia i kodyfikacji wiedzy wiodących użytkowników; zapewnienia odpowiednich platform do zbiorowego tworzenia wiedzy i dzielenia się wiedzą; moderowania sieci w celu usunięcia obaw głównych użytkowników dotyczących alokacji wartości; opracowania wytycznych dotyczących dzielenia się wiedzą; sugerowania uczestnikom sieci sposobu alokacji zasobów, moderowania relacji w sieci.

Wartym zauważenia zjawiskiem w sieciach opieki zdrowotnej jest również często występujący brak wiedzy poszczególnych organizacji o tym, że są członkami sieci i brak świadomości jej rozmiaru i struktury [Wachhaus, 2020]. W rezultacie organizacje nie znają wszystkich potencjalnych partnerów w sieci, a jedynie tych, z którymi bezpośrednio współpracują. Wynika to m.in. z emergentności sieci opieki zdrowotnej. W rezultacie orkiestratorzy muszą się koncentrować na rozwoju partnerstwa i zarządzaniu relacjami, a w mniejszym stopniu na koordynacji wspólnych działań.

15.6. Podsumowanie

Orkiestracja sieci publicznych jako specyficzna forma zarządzania wymaga w każdym przypadku indywidualnego podejścia. Każda sieć publiczna jest niepowtarzalna, włączane są do niej różnorodne podmioty, za każdym razem w odmiennej konfiguracji, a dążenie do osiągnięcia wspólnych celów jest unikalne w ich kontekście działania i może mieć różne alternatywy. To stawia przed orkiestratorami wiele wymagań. Przede wszystkim istnieje potrzeba identyfikacji oczekiwań i sposobów działania poszczególnych podmiotów oraz dopasowania ich do siebie. W trakcie realizacji wspólnych działań pewne jest pojawienie się wielu przeciwności, konfliktów i ograniczeń. Część z nich nie jest możliwa do wcześniejszego zidentyfikowania. Orkiestratorzy muszą więc dysponować

szeroką gamą narzędzi pozwalających na szybką reakcję i zmotywowanie organizacji do dalszej współpracy. Nie istnieją jednak uniwersalne rozwiązania w tym zakresie, a orkiestratorzy sami muszą wypracować swoją strategię działania.

Treści zaprezentowane w tym rozdziale służą zrozumieniu, dlaczego potrzebna jest orkiestracja sieci publicznych, z jakimi problemami muszą radzić sobie orkiestratorzy i w jaki sposób mogą realizować swoje działania. Przedstawione proces i praktyki orkiestracji sieci publicznych wskazują na ogólne ramy teoretyczne, które obejmują również wiele podprocesów, relacji, zależności. Posługując się tymi ramami, orkiestratorzy dostosowują swoje praktyki działania do kontekstu funkcjonowania danej sieci publicznej, charakterystyk włączonych do niej organizacji i relacji, które łączą te organizacje. Przedstawione przykłady orkiestracji sieci publicznych wskazują na złożoność i wiele możliwości realizacji działań, a także podkreślają szeroką gamę potencjalnych problemów. Działania orkiestratorów powinny pozwolić odpowiednio zharmonizować sieć i przezwyciężyć te problemy. Poprzez wykorzystywanie miękkich i nieformalnych narzędzi zarządzania ukierunkowanych na budowanie relacji, tożsamości, legitymizacji oraz wymianę zasobów dyskretnie koordynują oni współpracę w sieciach. Z tego względu orkiestratorzy bezsprzecznie mają olbrzymi wpływ na skuteczność i rozwój sieci, a wiedza na temat orkiestracji jest konieczna w procesach świadczenia usług publicznych.

Bibliografia

Abbott K.W., Genschel P., Snidal D., Zangl B. (2015), *Orchestration: Global Governance through Intermediaries* [w:] K.W. Abbott, P. Genschel, D. Snidal, B. Zangl (eds.), *International Organizations as Orchestrators*, CUP, Cambridge, UK, s. 3-36.

Abbott K.W., Genschel P., Snidal D., Zangl B. (2021), *Orchestration: Global Governance through Intermediaries* [w:] K.W. Abbott, D.J. Snidal (eds.), *The Spectrum of International Institutions: An Interdisciplinary Collaboration on Global Governance*, Routledge, New York, s. 140-170.

Agranoff R., McGuire M. (2001), *Big Questions in Public Network Management Research*, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 11(3), s. 295-326.

Benyoucef M., Kuziemsky C., Afrasiabi Rad A., Elsabbahi A. (2011), *Modeling Healthcare Processes as Service Orchestrations and Choreographies*, "Business Process Management Journal", Vol. 17(4), s. 568-597.

Brem A., Bilgram V., Gutstein A. (2018), *Involving Lead Users in Innovation: A Structured Summary of Research on the Lead User Method*, "International Journal of Innovation and Technology Management", Vol. 15(3), 1850022.

Bryson J.M., Crosby B.C., Stone M.M. (2015), *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging*, "Public Administration Review", Vol. 75(5), s. 647-663.

Carlström E.D. (2011), *Why Is Collaboration Minimised at the Accident Scene?: A Critical Study of a Hidden Phenomenon*, "Disaster Prevention and Management", Vol. 20(2), s. 159-171.

Cristofoli D., Markovic J., Meneguzzo M. (2014), *Governance, Management and Performance in Public Networks: How to Be Successful in Shared-governance Networks*, "Journal of Management and Governance", Vol. 18(1), s. 77-93.

Cristofoli D., Meneguzzo M., Riccucci N. (2017), *Collaborative Administration: The Management of Successful Networks*, "Public Management Review", Vol. 19(3), s. 275-283.

Czakon W. (2011), *Podejście procesowe do orkiestracji sieci innowacyjnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 169, s. 37-45.

Ćwiklicki M., Żabiński M. (2018), *Kooperacja międzysektorowa w obszarze e-zdrowia na przykładzie bransoletki życia*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria Organizacja i Zarządzanie", z. 130, s. 83-93.

Ćwiklicki M., Klich J., Chen J. (2020), *The Adaptiveness of the Healthcare System to the Fourth Industrial Revolution: A Preliminary Analysis*, "Futures", Vol. 122, 102602.

Dessaigne E., Pardo C. (2020), *The Network Orchestrator as Steward: Strengthening Norms as an Orchestration Practice*, "Industrial Marketing Management", Vol. 91, s. 223-233.

Dhanaraj C., Parkhe A. (2006), *Orchestrating Innovation Networks*, "Academy of Management Review", Vol. 31(3), s. 659-669.

Frączkiewicz-Wronka A. (2006), *Relacje sieciowe i ich wykorzystanie w zarządzaniu publiczną ochrona zdrowia*, „Współczesne Zarządzanie", nr 4, s. 75-86.

Frączkiewicz-Wronka, A., red. (2012), *Wykorzystanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, Śląsk, Katowice.

Frączkiewicz-Wronka A., Austen A. (2012), *Menedżerowie personalni w międzyorganizacyjnych sieciach. Studium organizacji publicznej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi", nr 1, red. B. Urbaniak, IPiSS, Warszawa.

Frączkiewicz-Wronka A., Szymaniec K. (2012), *Model interesariuszy w zarządzaniu zmianą w szpitalach* [w:] Ł. Sułkowski, R. Seliga (red.), *Kulturowe determinanty zarządzania szpitalami w Polsce*, Difin, Warszawa.

Gulati R., Wohlgezogen F., Zhelyazkov P. (2012), *The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances*, "Academy of Management Annals", Vol. 6, s. 531-583.

Henriksen L.F., Ponte S. (2018), *Public Orchestration, Social Networks, and Transnational Environmental Governance: Lessons from the Aviation Industry*, "Regulation and Governance", Vol. 12(1), s. 23-45.

Hienerth C., Lettl C. (2017), *Perspective: Understanding the Nature and Measurement of the Lead User Construct*, "Journal of Product Innovation Management", Vol. 34, s. 3-12.

Hurmelinna-Laukkanen P., Nätti S. (2018), *Orchestrator Types, Roles and Capabilities – A Framework for Innovation Networks*, "Industrial Marketing Management", Vol. 74, s. 65-78.

Hurmelinna-Laukkanen P., Nätti S., Pikkarainen M. (2021), *Orchestrating for Lead User Involvement in Innovation Networks*, "Technovation", Vol. 108, 102326.

Huxham C., Vangen S. (2005), *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Routledge, London and New York.

Isett K.R., Mergel I.A., Leroux K., Mischen P.A., Rethemeyer R.K. (2011), *Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 21(SUPPL. 1), s. i157-i173.

Jeppesen L.B., Laursen K. (2009), *The Role of Lead Users in Knowledge Sharing*, "Research Policy", Vol. 38(10), s. 1582-1589.

Kapucu N., Arslan T., Demiroz F. (2010), *Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network*, "Disaster Prevention and Management", Vol. 19(4), s. 452-468.

Kapucu N., Hu Q., Khosa S. (2017), *The State of Network Research in Public Administration*, "Administration and Society", Vol. 49(8), s. 1087-1120.

Keast R., Mandell M., Agranoff R., eds. (2014), *Network Theory in the Public Sector – Building New Theoretical Frameworks*, Routledge Taylor and Francis, New York.

Kenis P., Provan K.G. (2009), *Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance*, "Public Administration", Vol. 87(3), s. 440-456.

Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. (2000), *Public Management and Policy Networks*, "Public Management: An International Journal of Research and Theory", Vol. 2(2), s. 135-158.

Klijn E.-H., Edelenbos J., Steijn B. (2010), *Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes*, "Administration and Society", Vol. 42(2), s. 193-221.

Klijn E.-H., Steijn B., Edelenbos J. (2010), *The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks*, "Public Administration", Vol. 88(4), s. 1063-1082.

Kożuch B., Kożuch A. (2011), *Istota współczesnych usług publicznych* [w:] B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne: organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 32-54.

Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S. (2016), *Obszary zarządzania publicznego*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Kożuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K. (2015), *Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym*, „Zarządzanie Publiczne", nr 3(31), s. 237-253.

Kulesza M. (2008), *Budowanie samorządu*, Municipium, Warszawa.

Leonard H.B., Howitt A.M. (2010), *Organising Response to Extreme Emergencies: The Victorian Bushfires of 2009*, "Australian Journal of Public Administration", No. 69, s. 372-386.

Lowndes V., Skelcher C. (1998), *The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*, "Public Administration", Vol. 76(2), s. 313-333.

Mervyn K., Amoo N., Malby R. (2019), *Challenges and Insights in Inter-organizational Collaborative Healthcare Networks: An Empirical Case Study of a Place-based Network*, "International Journal of Organizational Analysis", Vol. 27(4), s. 875-902.

O'Toole L.J. (1997), *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, "Public Administration Review", Vol. 57(1), s. 45-52.

O'Toole L.J. (2015), *Networks and Networking: The Public Administrative Agendas*, "Public Administration Review", Vol. 75(3), s. 361-371.

Paquin R.L., Howard-Grenville J. (2013), *Blind Dates and Arranged Marriages: Longitudinal Processes of Network Orchestration*, "Organization Studies", Vol. 34(11), s. 1623-1653.

Parmentier G., Mangematin V. (2014), *Orchestrating Innovation with User Communities in the Creative Industries*, "Technological Forecasting and Social Change", Vol. 83(1), s. 40-53.

Perks H., Kowalkowski C., Witell L., Gustafsson A. (2017), *Network Orchestration for Value Platform Development*, "Industrial Marketing Management", Vol. 67, s. 106-121.

Provan K.G., Kenis P. (2008), *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness*, "Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 18(2), s. 229-252.

Provan K.G., Lemaire R.H. (2012), *Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice*, "Public Administration Review", Vol. 72(5), s. 638-648.

Reypens C., Lievens A., Blazevic V. (2021), *Hybrid Orchestration in Multi-stakeholder Innovation Networks: Practices of Mobilizing Multiple, Diverse Stakeholders across Organizational Boundaries*, "Organization Studies", Vol. 42(1), s. 61-83.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi). Dz.U. 1998 Nr 161, poz. 1108.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym. Dz.U. 2001 Nr 82, poz. 895 z późn. zm.

Rudolf W. (2016), *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Schepis D., Purchase S., Butler B. (2021), *Facilitating Open Innovation Processes through Network Orchestration Mechanisms*, "Industrial Marketing Management", Vol. 93, s. 270-280.

Schiavone F., Leone D., Sorrentino A., Scaletti A. (2020), *Re-designing the Service Experience in the Value Co-creation Process: An Exploratory Study of a Healthcare Network*, "Business Process Management Journal", Vol. 26(4), s. 889-908.

Shaw D.R., Achuthan K., Sharma A., Grainger A. (2019), *Resilience Orchestration and Resilience Facilitation: How Government Can Orchestrate the Whole UK Ports Market with Limited Resources – The Case of UK Ports Resilience*, "Government Information Quarterly", Vol. 36(2), s. 252-263.

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2017), *Inter-organisational Collaboration in the Public Safety Management System*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.

Sienkiewicz-Małyjurek K., Kożuch B. (2015), *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza", Vol. 37(1), s. 33-43.

Sørensen E., Torfing J. (2004), *Making Governance Networks Democratic*, Roskilde Universitet, Roskilde.

Sørensen E., Torfing J. (2008), *The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond* [w:] E. Sørensen, J. Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, London, s. 297-315.

Światowiec-Szczepańska J. (2013), *Wpływ orientacji czasowej kadry kierowniczej na rozwój organizacji sieciowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej, seria: Organizacja i Zarządzanie", z. 52, nr 1147, s. 55-64.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Wachhaus A. (2020), *Building Health Communities: Local Health Care Networks in Maryland*, "American Review of Public Administration", Vol. 50(1), s. 62-76.

Ewa Ziemba
Tomasz Papaj
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 16

Cyfryzacja w zarządzaniu publicznym

16.1. Wstęp

Cyfrowa rzeczywistość, w jakiej obecnie żyjemy, potęgowana nieustannym pojawianiem się coraz to bardziej wyrafinowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych (Information and Communications Technology, ICT), wciąż postępującą globalizacją i wyzwaniami związanymi z integracją działań krajów Unii Europejskiej, wymaga od instytucji rządowej i samorządowej administracji publicznej nowego podejścia do zarządzania publicznego, podążania za transformacją technologiczną i adresowania potrzeby społeczeństwa informacyjnego. Z cyfryzacją w zarządzaniu publicznym mamy już do czynienia na świecie od wielu lat, niemniej postęp technologiczny i nowe wymagania interesariuszy zarządzania publicznego powodują, iż stale należy badać przesłanki, uwarunkowania, możliwości i korzyści wykorzystania ICT do wsparcia instytucji publicznych. Celem rozdziału jest zaprezentowanie wyzwań i obszarów cyfryzacji w zarządzaniu publicznym, identyfikacja i projekcja elektronicznej administracji i elektronicznych usług publicznych wraz z ich egzemplifikacją oraz przedstawienie rodzajów zagrożeń i sposobów zabezpieczenia cyfryzacji w zarządzaniu publicznym.

Niniejszy rozdział rozpoczyna projekcja elektronicznej administracji jako efektu cyfryzacji w zarządzaniu publicznym. Zaprezentowano istotę, wyzwania i obszary cyfryzacji, aby następnie skoncentrować uwagę na elektronicznej administracji i jej egzemplifikacji w Polsce. Kolejna cześć rozdziału dotyczy elektronicznych usług publicznych, ich istoty, rodzajów i praktycznych przykładów takich usług w Polsce. Rozdział zamykają kwestie zagrożeń i bezpieczeństwa cyfryzacji w zarządzaniu publicznym.

16.2. Elektroniczna administracja efektem cyfryzacji w zarządzaniu publicznym

Wyzwania i istota cyfryzacji w zarządzaniu publicznym

Początków cyfryzacji w zarządzaniu publicznym należy upatrywać już w drugiej połowie XX wieku, kiedy w sektorze publicznym zaczęto wdrażać ICT. Celem ich wykorzystania było wówczas jedynie zmniejszenie kosztów operacyjnych i wzrost wydajności [Cortada, 2007]. Natomiast początkowo zmianie pod wpływem cyfryzacji nie ulegała architektura rządzenia czy zarządzanie instytucjami publicznymi. Poza cyfryzacją pozostawały wymieniane przez B. Kożuch komponenty zarządzania publicznego, jak działania zarządcze odnoszące się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze, zarządzanie organizacjami publicznymi i systemem organizacji publicznych [Kożuch, 2004]. Zarządzanie publiczne wymagało bowiem zmiany kultury organizacyjnej w strukturach władzy i organizacjach publicznych, przebudowy procesów oraz zmiany w postrzeganiu możliwości wykorzystania ICT [Dunleavy i in., 2005]. Konieczne stało się bardziej fundamentalne wykorzystanie możliwości, jakie otwierało przejście na cyfrowe procesy. P. Dunleavy i in. [2005] podkreślali, iż zamiast postrzegać kanały elektroniczne jako uzupełnienie konwencjonalnych procesów administracyjnych i biznesowych, należy wykorzystać ich możliwości prawdziwie transformacyjne, zmierzając w kierunku sytuacji, w której organizacja publiczna „staje się portalem internetowym".

W miarę upowszechniania się Internetu następowały zmiany w filozofii rządzenia i coraz większą popularność zaczęła zyskiwać koncepcja e-government (e-administracja, elektroniczna administracja), która zakładała wykorzystanie ICT do świadczenia usług publicznych [Śledziewska i Włoch, 2020]. Urzędy i instytucje publiczne zakładały portale internetowe, najpierw aby udostępniać dane kontaktowe i kluczowe informacje dla interesariuszy, następnie aby umożliwić interesariuszom komunikowanie się z urzędami i zadawanie pytań, aż wreszcie – aby umożliwić interesariuszom zdalne załatwianie spraw urzędowych. Jednym z pierwszych portali internetowych był portal Białego Domu w Waszyngtonie[20].

Działania Unii Europejskiej od kilkunastu lat, poprzez kolejne Plany działań na rzecz administracji elektronicznej [Komisja Europejska, 2010, 2016], promują wdrażanie ICT w przestrzeni publicznej, angażując różne instytucje

[20] Nie sposób nie wspomnieć o wkładzie w rozwój e-government wiceprezydenta USA – Al Gora, który promował ustawodawstwo sprzyjające rozbudowie rozległej sieci komputerowej ARPANET, większemu dostępowi publicznemu do tej sieci i rozwojowi Internetu. ARPANET (*Advanced Research Projects Agency Network*) to pierwsza rozległa sieć komputerowa służąca najpierw celom wojskowym, a następnie akademickim, z której w latach 80. XX wieku wydzielono część akademicką, na bazie której rozwinął się Internet.

administracji publicznej poszczególnych krajów unijnych. Inicjatywy w ramach planu działania powinny przestrzegać zasad, które są podstawą rozwoju e-government w Unii Europejskiej. Należą do nich domyślna cyfrowość, zasada jednorazowości, powszechność i dostępność, otwartość i przejrzystość, domyślna transgraniczność, domyślna interoperacyjność, niezawodność i bezpieczeństwo [www 1]. W perspektywie unijnej 2021-2027 również zapowiadane są działania na rzecz kontynuacji rozwoju e-administracji.

Cyfryzacja w polskim sektorze publicznym zagościła w sposób formalny w 2011 roku poprzez utworzenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Kolejni jego sukcesorzy zajmowali się rozwojem cyfryzacji w przestrzeniach publicznych. Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 współtworzony z Unią Europejską jest przykładem takich działań i wskazywał na trzy istotne obszary cyfryzacji, tj. dostęp do szybkiego Internetu, e-usługi publiczne oraz kompetencje cyfrowe.

Pandemia COVID-19 zweryfikowała i przyspieszyła rozwój usług publicznych, wskazując na potrzeby poprawy dostępności infrastruktury, sprzętu i oprogramowania, np. w administracji publicznej, instytucjach oświatowych, ochrony zdrowia, opiekuńczych. Coraz bardziej powszechna staje się digitalizacja w sektorze publicznym, która przekształca zasoby analogowe (papierowe, fizyczne) na cyfrowe, umożliwiając ich zdalny dostęp, np. w bibliotekach, muzeach i innych instytucjach kultury. Kolejne zadania, jakie stoją przed zarządzaniem publicznym w Polsce, to zgodnie z Programem Rozwój Cyfrowy 2021-2027 m.in. „budowa społeczeństwa gigabitowego w Polsce, udostępnienie zaawansowanych e-usług pozwalających w pełni na elektroniczne załatwianie spraw obywateli i przedsiębiorców, zapewnienie cyberbezpieczeństwa poprzez wsparcie w ramach nowego dedykowanego obszaru interwencji" [www 2]. W warunkach przyśpieszonej i coraz powszechniejszej cyfryzacji konieczne są działania na rzecz zapewnienia cyberbezpieczeństwa w instytucjach publicznych, które zapewni skuteczne zapobieganie i reagowanie na incydenty o charakterze przestępstw cyfrowych.

Cyfryzacja w sektorze publicznym jest akceleratorem innowacji, które wprowadzają nową jakość w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Rozwiązania cyfrowe, które w korporacjach stały się pewnym standardem, są wdrażane w sektorze publicznym z uwzględnieniem jego specyfiki. Wyzwania, które stoją przed zarządzaniem publicznym, to realizacja przede wszystkim założeń Administracji 4.0 kładących nacisk na wykorzystanie nowych technologii cyfrowych w administracji publicznej, takich jak np. *Big Data*, *Cloud Computing* (przetwarzanie w chmurze), *Artificial Intelligence* (sztuczna inteligencja), *Blockchain* (łańcuch bloków), Internet of Things (Internet rzeczy) czy *Open Data* (otwarte dane).

Sektor publiczny i zarządzanie publiczne od lat mierzą się z wyzwaniami, jakie stawia paradygmat wzrostu gospodarczego, równości społecznej i ochrony środowiska wprowadzony w 1987 roku, a mianowicie – zrównoważony rozwój. Według raportu Brundtlanda zrównoważony rozwój to taki rozwój, w którym

potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie [WCED, 1987]. W 2015 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych w Agendzie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju do 2030 roku ustanowiła 17 celów zrównoważonego rozwoju, które stanowią globalne ramy działania do 2030 roku [United Nations, 2015]. Większość z tych celów jest powiązana z sektorem publicznym i wymaga sprawnego, efektywnego i skutecznego zarządzania publicznego [Olawumi i Chan, 2018]. Wyzwania stawiane przed sektorem publicznym związane ze zrównoważonym rozwojem są potęgowane rozwojem coraz to bardziej wyrafinowanych ICT i ich znaczeniem dla zrównoważonego rozwoju [Hilty i Aebischer, 2015], które jest już mocno zakorzenione w koncepcji zrównoważonego społeczeństwa informacyjnego [Ziemba, 2017; Ziemba, 2013]. Pojawia się coraz więcej badań potwierdzających duże znaczenie adaptacji ICT w sektorze publicznym dla osiągania celów zrównoważonego rozwoju [Lin, 2018; Palvia, Baqir i Nemati, 2018; Twizeyimana i Andersson, 2019], w szczególności zrównoważenia ekologicznego, ekonomicznego, społeczno-kulturowego i politycznego [Ziemba, 2021, 2018, 2019].

Reasumując, z jednej strony instytucje publiczne muszą podejmować działania związane z realizacją celów zrównoważonego rozwoju, a z drugiej – wykorzystywać w tych działaniach coraz to nowsze ICT. Konsekwencją takiego podejścia będzie „zrównoważona administracja publiczna, czyli taka, której pracownicy efektywnie i skutecznie wykorzystują informacje i ICT do ciągłego uczenia się i doskonalenia kompetencji, adaptacji i rozwoju, rewitalizacji, rekonstrukcji i reorientacji na potrzeby osiągania różnych celów środowiskowych, ekonomicznych, społeczno-kulturowych i politycznych, a w konsekwencji budowania dobrobytu obecnego i przyszłych pokoleń przy jednoczesnym równoważeniu interesów wszystkich interesariuszy zrównoważonego społeczeństwa informacyjnego" [Ziemba, 2017, s. 223].

Obszary cyfryzacji w zarządzaniu publicznym

Obszary cyfryzacji związane z zarządzaniem publicznym dotyczą różnych sfer życia społeczno-gospodarczego. Cyfryzacja wraz z dynamicznym rozwojem coraz bardziej wyrafinowanych ICT wkroczą bez mała w każdy zaułek życia publicznego, stając się alternatywą dla dotychczasowych rozwiązań lub je zastępując. Główną zaś domeną ekspansji cyfryzacji w instytucjach publicznych jest tworzenie e-usług publicznych jako *front office* (wspomaganie interakcji pomiędzy klientem a instytucją publiczną) oraz wdrażanie systemów informatycznych jako *back office* (wspomaganie zaplecza administracyjnego i procesów wewnętrznych w instytucjach publicznych).

Obecnie cyfryzacja jest skoordynowana z celami i zadaniami, jakie stawia Plan działań na rzecz administracji elektronicznej [Komisja Europejska, 2016], a przede wszystkim powiązany z nią ściśle Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC) [www 3]. W POPC na lata 2014-2020 cyfryzacji zarządzania publicznego poświęcono Oś priorytetową II. E-administracja i otwarty rząd, a w jej ramach cztery działania: Działanie 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych; Działanie 2.2 Cyfryzacja procesów *back office* w administracji rządowej; Działanie 2.3 Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego; Działanie 2.4 Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego.

Analiza realizowanych w ramach POPC 2014-2020 projektów [www 4] wskazuje, że w ramach działania 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych wśród obszarów zarządzania publicznego z największą aktywnością cyfryzacji znalazły się administracja publiczna oraz ochrona zdrowia. Z kolei w ramach działania 2.2 Cyfryzacja procesów *back office* w administracji rządowej wśród instytucji, które uzyskały największe wsparcie finansowe na cyfryzację, są jednostki administracji publicznej oraz instytucje związane z edukacją. Ogólnie w ramach osi priorytetowej II E-administracja i otwarty rząd POPC najwięcej projektów dotyczy administracji publicznej. Wydaje się to być naturalne, ponieważ to administracja publiczna tworzy podwaliny pod rozwój cyfryzacji w innych obszarach, np. edukacji, pomocy społecznej, ochrony zdrowia. Tworzenie cyfrowych rejestrów publicznych, otwartych danych publicznych, integrowanie systemów informatycznych w instytucjach publicznych sprzyja rozwojowi cyfrowemu.

W maju 2021 roku zakończyły się konsultacje społeczne Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 [www 5]. W projekcie programu cyfryzacji na lata 2021-2027 planuje się kontynuowanie projektów realizowanych w POPC 2014-2020. W osi priorytetowej II. Zaawansowane usługi cyfrowe są planowane takie działania, jak:

- 2.1. Wysoka jakość i dostępność e-usług publicznych z położeniem nacisku na doskonalenie usług e-Państwo i e-Zdrowie;
- 2.2. Wzmocnienie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa;
- 2.3. Cyfrowa dostępność i ponowne wykorzystanie informacji;
- 2.4. Cyfrowa współpraca międzysektorowa (współpraca na rzecz cyfrowych rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych) z położeniem nacisku na takie obszary cyfryzacji, jak zdrowie, energetyka, ochrona środowiska, przedsiębiorczość, rolnictwo, gospodarka morska;
- 2.5. Wsparcie umiejętności cyfrowych, przede wszystkim zaawansowanych kompetencji cyfrowych w zakresie analizy danych i uczenia maszynowego, robotyki i sensorów, e-handlu, cyberbezpieczeństwa, Internetu rzeczy, obliczeń kwantowych czy zarządzania IT i przemysłu 4.0.

Głównym celem planowanego programu jest wsparcie transformacji cyfrowej zarządzania publicznego poprzez realizację przedsięwzięć, które zapewnią efektywne i przyjazne użytkownikom zaawansowane e-usługi publiczne, skuteczne działanie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, dostęp do informacji publicznych o znaczącym potencjale do dalszego ich wykorzystywania oraz wsparcie rozwoju kompetencji cyfrowych, a także rozwiną dzięki cyfryzacji współpracę międzysektorową na rzecz rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych [www 6].

Istota i rozwój elektronicznej administracji

Jak wspomniano wcześniej, w miarę upowszedniania się Internetu następowały zmiany w filozofii rządzenia, świadczenia usług publicznych czy relacji instytucji publicznych ze społeczeństwem. Coraz większą popularność zaczęła zyskiwać koncepcja e-government, która w Polsce jest również nazywana e-administracją (elektroniczną administracją), e-państwem (elektronicznym państwem), e-rządem (elektronicznym rządem). W niniejszym rozdziale pojęcia te są traktowane jako synonimy, niemniej należy zwrócić uwagę, iż nierzadko są im przyporządkowywane odmienne znaczenia [Nowina-Konopka, 2017].

Na przestrzeni lat wielu badaczy [Napitupulu, 2021], wiele firm konsultingowych [Baum i Maio, 2000] oraz organizacji, takich jak Komisja Europejska [Bogucki, 2005], OECD [2001] czy Bank Światowy [www 7], włączyło się w dyskurs dotyczący koncepcji e-government. Promotorem koncepcji e-government było m.in. OECD, wskazując na wykorzystanie przez rządy ICT w odniesieniu do pełnego zakresu funkcji rządowych [OECD, 2001]. W szczególności podkreślano potencjał sieciowy oferowany przez Internet i związane z nim technologie do przekształcenia struktur i funkcjonowania rządu. Z kolei według Banku Światowego e-government to wykorzystanie ICT do przekształcania i doskonalenia relacji pomiędzy instytucjami publicznymi a obywatelami i przedsiębiorstwami oraz pomiędzy instytucjami publicznymi [World Bank, 2012]. Tak pojmowana cyfryzacja służy różnym celom, a przede wszystkim lepszemu świadczeniu obywatelom usług publicznych, lepszym interakcjom instytucji publicznych z biznesem i obywatelami, wzmocnieniu pozycji obywateli poprzez dostęp do informacji lub skuteczniejszemu zarządzaniu przez rząd. Bank Światowy zidentyfikował też cele e-government, do których zaliczył zmniejszenie korupcji, większą przejrzystość, większą wygodę, wzrost przychodów i/lub redukcję kosztów [www 7].

Również Komisja Europejska zajęła stanowisko wobec wykorzystania ICT w zarządzaniu publicznym. Stwierdziła mianowicie, iż ICT są już powszechnie wykorzystywane przez instytucje rządowe, ale e-government obejmuje coś więcej niż tylko narzędzia – obejmuje ponowne przemyślenie organizacji i procesów oraz zmianę zachowań, tak aby usługi publiczne były świadczone ludziom

w bardziej efektywny sposób. Dobrze wdrożona administracja elektroniczna umożliwia obywatelom, przedsiębiorstwom i organizacjom łatwiejsze, szybsze i tańsze przeprowadzanie interakcji z instytucjami publicznymi [www 8].

Podsumowując i odwołując się do Komunikatu Unii Europejskiej w sprawie roli e-administracji w przyszłości Europy [Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, 2003], e-government należy rozumieć jako wykorzystanie ICT w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi oraz nowymi umiejętnościami w celu udoskonalenia usług publicznych i procesów demokratycznych oraz wzmocnienia wsparcia dla polityki publicznej, a zatem e-government to koncepcja wykorzystania ICT do sprawowania rządów, zarządzania państwem oraz doskonalenia zarządzania publicznego. Aby e-government sprostał współczesnym wyzwaniom, takim jak: odbiurokratyzowanie, transparentność i efektywność działania, przyjazność czy kompatybilność [Miłek i Nowak, 2021], cyfryzacja oraz związane z nią transformacje muszą obejmować zarówno świadczenie e-usług publicznych, jak i procesy wewnętrzne w instytucjach publicznych.

To holistyczne podejście do e-government, związane z transformacjami o różnym charakterze, przede wszystkim organizacyjnym, procesowym, kulturowym, kompetencyjnym i prawnym, skłaniają do wyodrębnienia czterech filarów e-government [Ziemba i Papaj, 2012]:

- E-procesy (*e-processes*), czyli wykorzystanie ICT do poprawy i doskonalenia procesów wewnętrznych w jednostkach publicznych [Ziemba i Obłąk, 2013, 2015; Papaj, 2017];
- E-usługi publiczne (*e-public services*), czyli wykorzystanie ICT do świadczenia usług publicznych i dostarczanie e-usług publicznych dla obywateli, przedsiębiorstw i instytucji publicznych [Ziemba i Papaj, 2012, 2013],
- E-demokracja (*e-democracy*), czyli wykorzystanie ICT do zwiększenia w instytucjach publicznych i zarządzaniu publicznym przejrzystości, partycypacji społecznej i demokratycznego podejmowania decyzji [Chung-pin, Kaiju i Stokes, 2011; Norris i Reddick, 2013],
- E-rządzenie (*e-governance*), czyli wykorzystanie ICT do tworzenia sieci współpracy, nawiązywania relacji partnerskich między instytucjami publicznymi a obywatelami, przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi [Lisiecka, Papaj i Czyż-Gwiazda, 2011, s. 66].

Poprawa i doskonalenie procesów wewnętrznych w instytucjach publicznych odbywa się poprzez zaadaptowanie coraz to nowszych, wykorzystywanych już w biznesie, koncepcji zarządzania. Według Sudoła i Kożuch [2010] tylko takie podejście zapewni sprawne działanie i efektywność sektora publicznego. Wśród tych koncepcji należy przede wszystkim wymienić: zarządzanie informacją [Davenport, Eccles i Prusak, 1992], zarządzanie wiedzą [Nogalski i Szpitter,

2010], podejście sieciowe [Czakon, 2012] i zarządzanie procesami [Cyfert, 2007], zarządzanie relacjami z klientami [Payne i Frow, 2005] oraz zarządzanie wydajnością [Ma, 2017]. Strategiczne znaczenie ma zarządzanie przez jakość − TQM (*Total Quality Management*), reinżynieria procesów biznesowych − BPR (*Business Process Reengineering*) oraz zarządzanie procesami biznesowymi − BPM (*Business Process Management*).

Wdrożenie tych koncepcji w zarządzaniu publicznym zwykle nie jest możliwe bez wykorzystania ICT, a niektóre z nich są wręcz kreowane przez ICT. Realizacja projektów informatycznych związanych ze wsparciem adaptowanych koncepcji zarządzania wymaga z kolei wdrożenia zarządzania zmianą [Ziemba i Obłąk, 2015].

Efektem wykorzystania ICT do świadczenia usług przez sektor publiczny są e-usługi publiczne dostarczane dla obywateli i przedsiębiorstw, jak również do świadczenia usług wewnętrznych w instytucjach publicznych lub pomiędzy instytucjami publicznymi. W kolejnej części rozdziału dokonano projekcji e-usług publicznych.

E-demokracja jest też nazywana cyfrową demokracją (*digital democracy*), wirtualną demokracją (*virtual democracy*), teledemokracją (*teledemocracy*) czy cyberdemokracją (*cyberdemocracy*). Oznacza ona wykorzystywanie ICT do wzmocnienia struktury, procesów demokratycznych i demokracji politycznej, ułatwienia i zwiększenia udziału obywateli w debacie politycznej i podejmowaniu decyzji publicznych [Lindner i Aichholzer, 2020]. ONZ utożsamia e-demokrację z e-partycypacją, identyfikując trzy jej etapy: e-informacja, e-konsultacje i e-podejmowanie decyzji [United Nations, 2014]. E-demokracja obejmuje w szczególności e-parlament (*e-parliament*), e-prawodawstwo (*e-legislation*), e-sprawiedliwość (*e-justice*), e-mediacje (*e-mediation*), e-środowisko (*e-environment*), e-wybory (*e-election*), e-referendum (*e-referendum*), e-inicatywę (*e-initiative*), e-głosowanie (*e-voting*), e-konsultacje (*e-consultation*), e-petycje (*e-petitioning*), e-kampanie (*e-campaigning*), e-głosowania (*e-polling*) i e-ankiety (*e-surveying*), wykorzystując e-uczestnictwo (*e-participation*), e-deliberacje (*e-deliberation*) i e-fora (*e-forums*) [Council of Europe, 2009]. E-demokracja prowadzi do zmiany postrzegania obywateli, od traktowania ich jako petentów, następnie wyborców, konsumentów, partnerów i w końcu jako właścicieli [Vigoda, 2002].

Istotą e-governance jest wykorzystanie ICT do zmiany sposobu, w jaki odbywa się komunikacja pomiędzy instytucjami publicznymi a obywatelami, a jej domena to tworzenie i funkcjonowanie sieci powiazań instytucji publicznych i jej interesariuszy [The World Bank, 2002]. E-governance obejmuje zaangażowanie obywateli we współpracę z instytucjami publicznymi i tworzenie sieci współpracy [Yu-Che i Jun-Yi, 2009]. E-governance to także relacje, które wynikają ze współpracy i konkurencji organizacji publicznych i przedsiębiorstw prywatnych w socjocybernetycznym, horyzontalnym i międzyorganizacyjnym środowisku [Acevedo i Common, 2006].

Rozwój gospodarki cyfrowej nakłada na państwo i instytucje publiczne zupełnie nowe zadania. Dotyczą one przede wszystkim tworzenia, utrzymania i doskonalenia krytycznej struktury ICT, czyli infrastruktury teleinformatycznej (sprzęt komputerowy, sieci komputerowe, Internet, sprzęt telefoniczny) oraz oprogramowania (różne aplikacje i oprogramowanie użytkowe do wspomagania sektora publicznego, jak ERP, Business Intelligence, ale też MS Excel, media społecznościowe, e-usługi publiczne). Nie mniej istotne – a być może trudniejsze – są kwestie doskonalenia działania sektora publicznego z wykorzystaniem najnowszych koncepcji zarządzania wspomaganych ICT, a także kwestie prawnych regulacji nowych zjawisk związanych z rozwojem technologicznym. Wiele z tych działań jest realizowanych we współpracy z innymi krajami Unii Europejskiej i w ramach regulacji unijnych.

Egzemplifikacja elektronicznej administracji w Polsce

W Polsce zostało wdrożonych wiele rozwiązań e-administracji, które podnoszą jakość zarządzania publicznego. Dzięki tym rozwiązaniom instytucje publiczne, obywatele, przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe mogą szybciej i łatwiej załatwiać tzw. sprawy urzędowe. Przykładami rozwiązań e-administracji w Polsce są: platforma do kontaktu obywateli i przedsiębiorców z różnymi instytucjami publicznymi – ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) [www 9], Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [www 10], Internetowe Konto Pacjenta [www 11] czy Portal gov.pl [www 12].

Dla zrozumienia działania rozwiązań e-administracji konieczne jest zdefiniowanie trzech pojęć: system teleinformatyczny, elektroniczna platforma usług administracji publicznej oraz skrzynka podawcza [Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 2021, art. 3, pkt 3, 13, 17]. System teleinformatyczny to „zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego" [Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 2021, art. 3, pkt 3]. Z kolei „elektroniczna platforma usług administracji publicznej rozumiana jest jako system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi publiczne przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet" [Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 2021, art. 3, pkt 13]. Natomiast elektroniczna skrzynka podawcza to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do instytucji publicznej z wykorzystaniem powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego [Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, 2021, art. 3, pkt 17].

Kompleksowym rozwiązaniem e-administracji jest portal gov.pl działający jako elektroniczna platforma usług administracji publicznej połączony z ePUAP funkcjonującym jako skrzynka podawcza. W ramach portalu gov.pl są dostępne wymienione powyżej Internetowe Konto Pacjenta i Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Oferowane usługi na Portalu gov.pl są podzielone na trzy kategorie: dla obywateli, dla przedsiębiorcy oraz dla urzędnika. W każdej z trzech kategorii usług znajduje się szeroka paleta usług dedykowanych konkretnemu interesariuszowi w podziale na ich specyfikę tematyczną, np.:

- Dla obywatela – usługi dotyczące dokumentów osobistych i danych osobowych, edukacji, kierowców i pojazdów, meldunków i wyborów, nieruchomości i środowiska, podatków, pomocy prawnej, pracy i biznesu oraz rodziny i małżeństwa, wojska i bezpieczeństwa, wyjazdów i wypoczynku, zasiłków i pomocy finansowej, zaświadczeń i odpisów, zdrowia i ubezpieczenia społecznego, cudzoziemców w Polsce.
- Dla przedsiębiorcy – usługi dotyczące tarczy antykryzysowej przeciwdziałającej skutkom pandemii COVID-19, podpisywania dokumentów elektronicznie, cudzoziemców w Polsce, handlu zagranicznego, inwestycji budowlanych, kontrahentów i klientów, obowiązków przedsiębiorcy, podatków i księgowości, pracowników w firmie, prowadzenia biznesu w UE, rozwoju firmy, spraw urzędowych, sprzedaży i marketingu, ubezpieczenia społecznego, uprawnień zawodowych, zakładania i zamykania firmy, zawieszania i wznawiania działalności, zezwoleń, koncesji i rejestrów, a także zmian w firmie.
- Dla urzędnika – usługi dotyczące dokumentów urzędowych, dotacji i dofinansowania, postępowań administracyjnych, nieruchomości i środowiska, spraw publicznych i systemów informatycznych.

Dla każdej udostępnionej usługi jest przedstawiona w sposób szczegółowy procedura załatwienia sprawy.

Na portalu gov.pl znajduje się również baza wiedzy, która ułatwia jego użytkownikom dostęp do wiedzy z zakresu cyfryzacji. Są tutaj przedstawione zagadnienia dotyczące cyberbezpieczeństwa, korzystania z urządzeń mobilnych, e-bankowości, zakupów online i wiele innych. Ponadto na portalu są dostępne bezpłatne szkolenia z dostępności cyfrowej dotyczące tworzenia treści, projektowania i programowania stron internetowych i aplikacji mobilnych. Ze szkoleń mogą skorzystać pracownicy instytucji publicznych oraz wszystkie zainteresowane tematem osoby. W 2021 szkolenia są prowadzone w trybie online i mają formę wykładów, z możliwością zadawania pytań trenerowi.

16.3. Elektroniczne usługi publiczne

Istota i rodzaje elektronicznych usług publicznych

Elektroniczne usługi publiczne (e-usługi publiczne, cyfrowe usługi publiczne) oznaczają wykorzystanie ICT do nawiązywania komunikacji i wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami publicznymi a obywatelami i przedsiębiorstwami, a także pomiędzy pracownikami instytucji publicznych oraz świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną [Twizeyimana i Andersson, 2019]. Synonimem elektronicznych usług publicznych (e-usługi publiczne) w języku angielskim są *e-government services*, *e-public services*, *public e-services* czy *digital public services* [Lindgren i Jansson, 2013]. Wśród e-usług publicznych można wyróżnić wiele ich kategorii, w zależności od tego, jakiej sfery życia publicznego dotyczą, np. e-edukacja, e-zdrowie, e-podatki, e-wybory, e-konsultacje społeczne, e-referendum.

Bez względu na rodzaj relacji i sferę życia publicznego, których e-usługi publiczne dotyczą, ich świadczenie opiera się na trzech komponentach [Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, 2002]:

- Usługobiorca, czyli osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która korzysta z usługi świadczonej drogą elektroniczną, np. strona postępowania, obywatel, przedsiębiorca.
- Usługodawca, czyli osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową, świadczy usługi drogą elektroniczną, np. urząd miasta.
- Środki komunikacji elektronicznej, czyli infrastruktura teleinformatyczna i oprogramowanie umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość z wykorzystaniem transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, w tym poczta elektroniczna. Infrastruktura teleinformatyczna wraz z oprogramowaniem tworzą kanał komunikacyjny umożliwiający świadczenie e-usług publicznych. Przykładem takiego kanału komunikacyjnego jest Elektroniczna Skrzynka Podawcza znajdująca się na portalu internetowym każdej instytucji publicznej czy platforma ePUAP działająca jako skrzynka podawcza w ramach Portalu gov.pl.

Jak wspomniano, e-usługi publiczne są efektem istnienia różnych relacji zachodzących w sektorze publicznym i na styku sektor publiczny a obywatele i przedsiębiorstwa [Olszak i Ziemba, 2011]. Relacje zewnętrzne obejmują relacje instytucji publicznych i przedsiębiorców (A2B, B2A) oraz relacje pomiędzy instytucjami publicznymi i obywatelami (A2C, C2A) czy pomiędzy instytucjami publicznymi i pozarządowymi (A2N, N2A). Natomiast relacje wewnętrzne zachodzą pomiędzy instytucjami publicznymi (A2A), a także instytucją publiczną a jej pracownikiem (A2E, E2A). Przykładowe świadczone e-usługi publiczne w ramach relacji zewnętrznych i wewnętrznych zawiera tabela 16.1.

Tabela 16.1. Świadczenie e-usług publicznych w ramach relacji zewnętrznych i wewnętrznych jednostek administracji publicznej

		Relacje wewnętrzne		Relacje zewnętrzne		
	Usługobiorca / Usługodawca	Instytucja publiczna (urząd)	Pracownik instytucji publicznej	Obywatel	Przedsiębiorstwo	Organizacja pozarządowa
Relacje wewnętrzne	Instytucja publiczna (urząd)	A2A (np. przesyłanie podpisanych uchwał z urzędu gminy do urzędu wojewódzkiego)	A2E (np. e-formularz delegacji dla pracownika)	A2C (np. e-deklaracja podatku od nieruchomości)	A2B (np. e-formularze KRS)	A2N (np. e-formularze do składania wniosków o granty)
	Pracownik jednostki instytucji publicznej	E2A (np. przekazywane informacje od pracowników do intranetu)				
Relacje zewnętrzne	Obywatel	C2A (np. wypełniony PIT do urzędu skarbowego)				
	Przedsiębiorstwo	B2A (np. elektroniczna platforma zakupowa)				
	Organizacja pozarządowa	N2A (np. portal do zgłoszeń o usterkach w gminie)				

Korzystanie z e-usług publicznych jest zdeterminowane wieloma czynnikami. Badacze wskazują, iż do czynników tych należy zaliczyć zaufanie, świadomość oraz postrzeganą użyteczność, subiektywnie korzyści i złożoność oraz wiarygodność [Rehman, Esichaikul i Kamal, 2012]. Istotne są również takie czynniki, jak jakość, dostępność oraz bezpieczeństwo [Papadomichelaki i Mentzas, 2012]. Ważnymi czynnikami, które mogą negatywne wpłynąć na wykorzystywanie e-usług publicznych, są także niskie umiejętności cyfrowe interesariuszy oraz brak skłonności do zmian i zrezygnowania z tradycyjnej formy korzystania z usług elektronicznych na rzecz formy elektronicznej [Lallmahomed, Lallmahomed i Lallmahomed, 2017]. W celu zwiększenia jakości e-usług publicznych, a w szczególności ich użyteczności oznaczającej łatwość korzystania z nich przez różne grupy interesariuszy, a także w celu ich personalizacji e-usługi publiczne są współtworzone w oparciu o tzw. *co-designing*, czyli włączanie interesariuszy do ich projektowania [Bridge, 2012].

Dojrzałość elektronicznych usług publicznych

E-usługi publiczne są dostępne na różnych poziomach dojrzałości [Ifinedo i Singh, 2011]. Termin „dojrzałość" odnosi się do zakresu elektronicznej interakcji pomiędzy instytucjami publicznymi i ich interesariuszami, zakresu dostarczania usługi drogą elektroniczną, poziomu zaawansowania technologicznego oraz stopnia formalności i optymalizacji procesów rządowych.

Spośród wielu modeli dojrzałości e-usług publicznych [Chohan i in., 2020] najbardziej popularny był model opracowany przez firmę Capgemini i przyjęty przez Unię Europejską do oceny dojrzałości e-usług publicznych w krajach europejskich [European Commission, 2007]. Model ten bardzo dobrze oddaje istotę dojrzałości e-usług publicznych, umieszczając je na jednym z pięciu poziomów:

- Pierwszy poziom dojrzałości – poziom informacyjny – umożliwia interesariuszowi zapoznanie się z informacjami publicznymi umieszczonymi na portalach internetowych instytucji publicznych.
- Drugi poziom dojrzałości – poziom interakcji jednostronnej – umożliwia interesariuszom komunikację z instytucjami publicznymi drogą elektroniczną, ale jest to komunikacja jednostronna. Oznacza to, iż interesariusz pobiera formularz z portalu instytucji publicznej, ale nie może go wypełnić i wysłać elektronicznie do instytucji publicznej.
- Trzeci poziom dojrzałości – poziom interakcji dwustronnej – umożliwia interesariuszom komunikację z instytucją publiczną drogą elektroniczną i instytucja publiczna również drogą elektroniczną komunikuje się z interesariuszem. Oznacza to, iż interesariusz wypełnia formularz elektroniczny umieszczony na portalu instytucji publicznej, a po wypełnieniu wysyła go elektronicznie do instytucji publicznej.

- Czwarty poziom dojrzałości – poziom transakcji – umożliwia wykonanie drogą elektroniczną wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej. Oznacza to, iż interesariusz wypełnia formularz elektroniczny umieszczony na portalu instytucji publicznej, po wypełnieniu wysyła go elektronicznie do instytucji publicznej, a z instytucji publicznej również elektronicznie otrzymuje stosowne zaświadczenie, decyzję czy pozwolenie.
- Piąty poziom dojrzałości – poziom personalizacji – umożliwia dostosowanie usługi do indywidualnego interesariusza i do jego potrzeb. Oznacza to, że interesariusz otrzymuje odpowiedni dla siebie formularz, formularz częściowo wypełniony czy też formularz wyświetlony w odpowiedni dla siebie sposób.

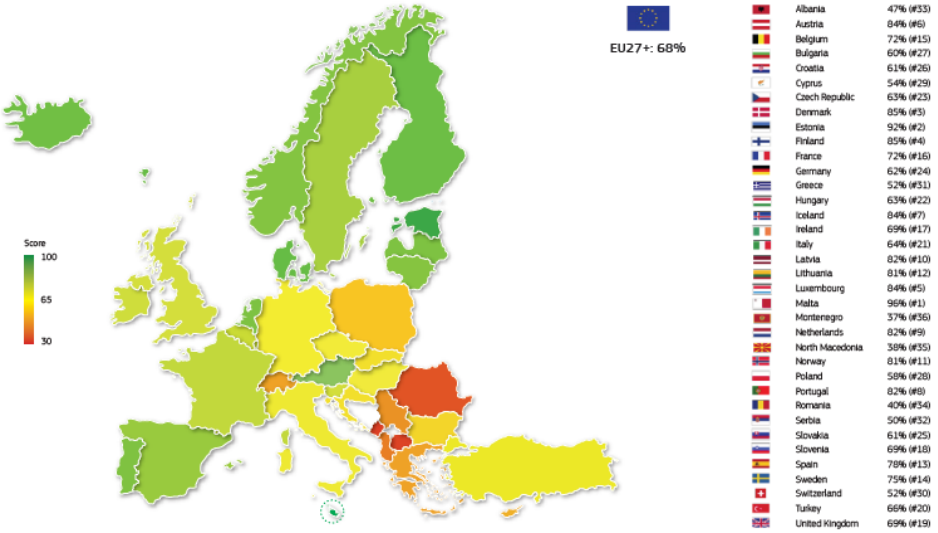
Ważnym elementem, który umożliwia korzystanie z e-usług publicznych, głównie na poziomach od trzeciego wzwyż, jest posiadanie przez użytkownika podpisu elektronicznego. W Polsce jest stosowany płatny kwalifikowany podpis elektroniczny oraz bezpłatny podpis elektroniczny, tzw. Profil Zaufany [www 13]. Kwalifikowany podpis elektroniczny można kupić u certyfikowanych dostawców, których aktualna lista znajduje się na stronie Narodowego Centrum Certyfikacji [www 14]. Bezpłatny podpis niekwalifikowany w postaci Profilu Zaufanego można uzyskać poprzez portal Profilu Zaufanego lub Portal gov.pl, w bankowości elektronicznej czy też w urzędach miast i urzędach skarbowych. Do korzystania z e-usług publicznych można także użyć e-dowodu osobistego z odciskami palców. E-dowód to dowód osobisty z warstwą elektroniczną. Jest wydawany od 4 marca 2019 roku. Wszystkie dowody wydawane po 7 listopada 2021 roku zawierają odciski palców oraz podpis posiadacza dowodu osobistego.

Dojrzałość e-usług publicznych jest także uwarunkowana ich integracją na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym oraz między tymi poziomami. Istotne jest również przyjęcie takich rozwiązań, które są spójne w wymiarze międzynarodowym. Wspólne rozwiązania tworzą system usług publicznych, wpisany w ramy interoperacyjności. Usługi te są dostępne dla interesariuszy z różnych krajów.

Rozwój e-administracji jest ściśle powiązany z oferowaniem e-usług publicznych na najwyższych poziomach ich dojrzałości. Jednocześnie od 2001 roku jest przeprowadzany systematyczny benchmarking e-usług publicznych w krajach unijnych. Wykonuje go firma Capgemini, a ostatni sporządzony benchmarking z 2021 roku sytuuje dojrzałość e-usług publicznych w Polsce poniżej średniej unijnej [European Commission, 2021a] (rys. 16.1).

W obecnie stosowanej metodologii oceny e-usług publicznych przez Capgemini i organizacje współpracujące brane są pod uwagę następujące kryteria: zorientowanie na użytkownika (*user centricity*), transparentność (*transparency*), kluczowe aktywatory (*key enablers*) oraz mobilność transgraniczna (*cross-border mobility*) [www 15].

W ramach wszystkich kryteriów według raportu z 2021 roku Polska znajduje się najbliżej średniej unijnej w zakresie zorientowania na użytkownika oraz kluczowe aktywatory, natomiast znacznie odbiega w obszarze mobilność transgraniczna (tabela 16.2).



Rys. 16.1. Ogólna dojrzałość e-usług publicznych w krajach Unii Europejskiej

Źródło: European Commission [2021a].

Tabela 16.2. Kryteria oceny e-usług publicznych w Polsce na tle Unii Europejskiej

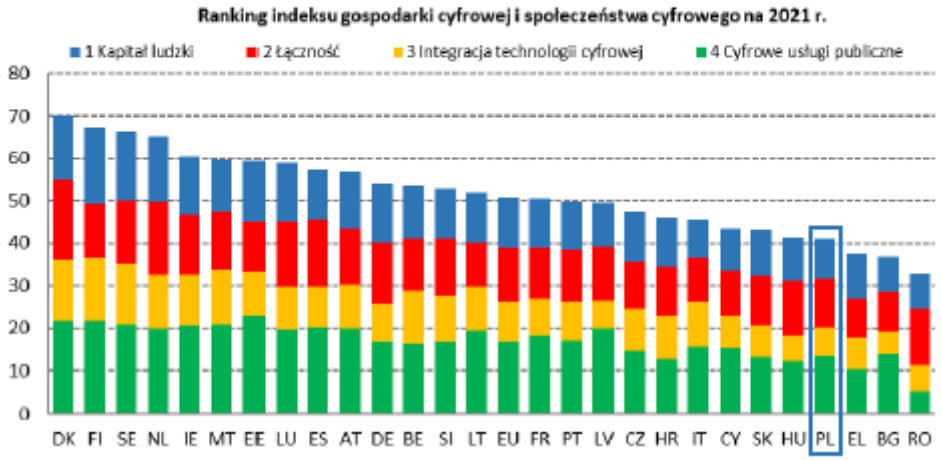
Kryteria	Mierniki	**Średnia EU 27+ (% 2020)**	**Polska**
Zorientowanie na użytkownika	Dostępność internetowa	87,2	88
	Przyjazność mobilna	88,4	89
	Użyteczność wsparcia	91,2	89
	Całkowity wynik	**88,3**	**88**
Transparentność	Dostarczanie usług	56,9	50
	Dane osobowe	68,3	46
	Projektowanie usług	61,6	25
	Całkowity wynik	**64,3**	**49**
Kluczowe aktywatory	eID (identyfikacja elektroniczna)	59,1	67
	eDokumenty	71,9	82
	Autentyczne źródła	61,4	65
	Poczta cyfrowa	73,3	44
	Całkowity wynik	**65,2**	**63**
Mobilność transgraniczna	Dostępność internetowa	61,1	43
	Użyteczność wsparcia	67,8	38
	eID (identyfikacja elektroniczna)	21,7	2
	eDokumenty	48,1	10
	Całkowity wynik	**54,8**	**32**

Źródło: European Commission [2021a, s. 79].

Od kilku lat do porównania cyfryzacji krajów UE oraz kilku krajów spoza UE jest również wykorzystywany Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (*Digital Economy and Society Index*, DESI). DESI opisuje 34 wskaźniki odnoszące się do pięciu głównych kategorii: Łączność (*Connectivity*), Kapitał ludzki (*Human Capital*), Korzystanie z usług internetowych (*Use of Internet*), Integracja technologii cyfrowej (*Integration of Digital Technology*) oraz e-usługi publiczne (*Digital Public Services*) [European Commission, 2021b].

DESI (w ramach 4 kryteriów) w 2021 plasował Polskę na 24. miejscu na 27 państw członkowskich UE (rys. 16.2). Podjęte i zrealizowane działania w zakresie cyfryzacji gospodarki i wzrostu wielu wskaźników składających się na indeks DESI nie znalazły odzwierciedlenia w pozytywnej zmianie ogólnej pozycji Polski wśród krajów europejskich. Transformacja cyfrowa dokonała się bowiem również w innych krajach.

	Polska		UE
	miejsce	wynik	wynik
DESI 2021	24	41,0	50,7



Rys. 16.2. Ranking DESI na 2021 rok

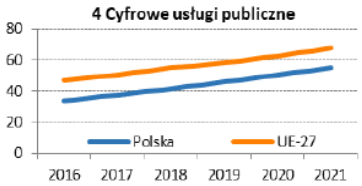
Źródło: European Commission [2021a].

E-usługi publiczne w indeksie DESI są oceniane pod kątem: użytkownicy e-usług publicznych, wstępnie wypełnione formularze (*pre-filled forms*), e-usługi publiczne dla obywateli (*digital public services for citizens*), e-usługi publiczne dla przedsiębiorstw (*digital public services for businesses*) oraz otwarte dane (*open data*).

Pod względem cyfryzacji urzędów publicznych Polska w 2021 roku zajmowała w Unii Europejskiej 22. miejsce (rys. 16.3). Z e-usług publicznych korzystało 49% użytkowników Internetu, w porównaniu z 64% użytkowników w UE. W przypadku dwóch wskaźników ocena e-usług publicznych w Polsce jest wyższa od oceny średniej dla Unii Europejskiej, a mianowicie: wstępnie wypełnione formularze (65 w porównaniu ze średnią 63 dla UE) oraz otwarte dane (90% w porównaniu z średnią 78% dla UE). Jak widać, otwarte dane są jedynym wskaźnikiem z bardzo dobrą oceną. Niestety dwa pozostałe wskaźniki nadal znajdują się poniżej średniej unijnej. Są to: dostępność e-usług publicznych dla obywateli (65 w porównaniu ze średnią 75 dla UE) oraz dostępność e-usług publicznych dla przedsiębiorstw (67 w porównaniu ze średnią 84 dla UE).

Eksperci ocenili, iż sektor publiczny, również w Polsce, szybko się digitalizuje, a rozwojowi cyfryzacji przysłużyła się pandemia, wymuszając przeniesienie wielu usług urzędowych do Internetu oraz korzystanie z tych usług przez użytkowników. W 2020 roku odnotowano bardzo duży wzrost popularności Profilu Zaufanego – utworzono ponad 4 mln profilów, dwa razy więcej niż rok wcześniej [European Commission, 2021b].

4 Cyfrowe usługi publiczne	Polska		UE
	miejsce	wynik	wynik
DESI 2021	22	55,1	68,1



	Polska			UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2021
4a1 Użytkownicy usług administracji elektronicznej % użytkowników internetu	45% 2018	49% 2019	49% 2020	64% 2020
4a2 Wstępnie wypełnione formularze Wynik (0–100)	brak danych	brak danych	65 2020	63 2020
4a3 Cyfrowe usługi publiczne dla obywateli Wynik (0–100)	brak danych	brak danych	65 2020	75 2020
4a4 Cyfrowe usługi publiczne dla przedsiębiorstw Wynik (0–100)	brak danych	brak danych	67 2020	84 2020
4a5 Otwarte dane % maksymalnego wyniku	brak danych	brak danych	90% 2020	78% 2020

Rys. 16.3. E-usługi publiczne w rankingu DESI na 2021 rok

Źródło: European Commission [2021b].

Podsumowując, fundamentalnymi czynnikami determinującymi rozwój e-usług publicznych jest zapewnienie wysokiej ich dostępności i jakości, głównie użyteczności i przyjazności dla użytkownika (tzw. *user-friendly*), promocja

tychże usług wśród obywateli i przedsiębiorstw, a także permanentny rozwój kompetencji cyfrowych pracowników sektora publicznego oraz jego interesariuszy [Ziemba, 2017].

Przykłady elektronicznych usług publicznych w Polsce

Jednym z dobrych przykładów e-usług publicznych w Polsce jest aplikacja mobilna mObywatel. mObywatel to cyfrowy portfel, w którym obywatele przechowują swoje osobiste dokumenty, z których często korzystają, w postaci elektronicznej. Są to:

- mTożsamość – elektroniczny dowód osobisty z danymi pobranymi z Rejestru Dowodów Osobistych oraz Rejestru PESEL;
- mLegitymacja – elektroniczna legitymacja szkolna lub studencka;
- mPrawo Jazdy – elektroniczne prawo jazdy z danymi pobranymi z Centralnej Ewidencji Kierowców;
- mPojazd – elektroniczny dowód rejestracyjny pojazdu z danymi dotyczącymi pojazdu, takimi jak dowód rejestracyjny, karta pojazdu, ubezpieczenia OC;
- mRecepta – elektroniczne recepty lekarskie, z których można korzystać przy zakupie leków w aptece z zachowaniem większej prywatności – bez podawania numeru osobistego PESEL i dzięki specjalnie wygenerowanemu kodowi QR;
- Punkty karne – elektroniczne konto punktów karnych naliczonych za przewinienia drogowe;
- Unijny Certyfikat COVID – potwierdzenie szczepienia przeciwko COVID-19.

W aplikacji mObywatel są również dostępne inne przydatne dla obywatela usługi. Przykładem jest usługa „Polak za granicą" przydatna dla osób przebywających za granicą lub wybierających się za granicę. Po wybraniu interesującego kraju można zapoznać się z wszelkimi informacjami o wymaganiach dotyczących wjazdu i podroży po nim oraz aktualnej w nim sytuacji.

Aplikacja mObywatel jest bezpłatna i dostępna na urządzeniach z systemami Android i iOS, a do jej użytkowania jest potrzebny Profil Zaufany. Dostęp do aplikacji odbywa się z wykorzystaniem utworzonego przez użytkownika hasła. Można również wybrać uwierzytelnianie za pomocą odcisku palca wraz z dodatkowym potwierdzeniem PIN-em. Bardzo szczegółowa instrukcja użytkowania aplikacji mObywatel w formie opisów i filmów instruktażowych jest przedstawiona na internetowej stronie rządowej [www 16].

Innym z przydatnych rozwiązań, gdzie są udostępniane różne e-usługi publiczne z zakresu ochrony zdrowia, jest portal pacjent.gov.pl. W ramach tego portalu funkcjonuje tzw. Internetowe Konto Pacjenta (IKP). Do konta można się zalogować za pomocą profilu zaufanego, e-dowodu albo poprzez swoje konto bankowe.

Dzięki IKP można skorzystać m.in. z e-recept (recepty elektroniczne) czy e-skierowań (skierowania elektroniczne) do lekarzy. Usługi te były szczególnie przydatne w czasach pandemii COVID-19. Na IKP pacjent znajdzie też swoją historię leczenia wraz ze zwolnieniami lekarskimi, a także e-rejestrację na wizyty, listę leków wykupionych na e-recepty czy listę przyjętych dawek szczepionek.

16.4. Wyzwania bezpieczeństwa cyfryzacji w zarządzaniu publicznym

Rodzaje zagrożeń cyfryzacji w zarządzaniu publicznym

Wśród obszarów związanych z rozwojem cyfryzacji w zarządzaniu publicznym jest cyberbezpieczeństwo. Cyberbezpieczeństwo jest określane jako „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy" [Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, 2018, art. 2]. Zagrożeniem cyberbezpieczeństwa jest potencjalna przyczyna wystąpienia incydentu. Incydent określa się jako zdarzenie, które ma lub może mieć niekorzystny wpływ na cyberbezpieczeństwo [Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, 2018, art. 2]. Incydentem natomiast w podmiocie publicznym jest incydent, który powoduje lub może spowodować obniżenie jakości lub przerwanie realizacji zadania publicznego realizowanego przez podmiot publiczny, o którym mowa w art. 4 pkt 7-15 [Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, 2018, art. 2]. W podmiocie publicznym wymienia się kilka rodzajów incydentów: krytyczny, poważny, istotny. W celu zapewnienia cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym, w tym niezakłóconego świadczenia usług kluczowych[21] i usług cyfrowych[22], przez osiągnięcie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa systemów informacyjnych służących do świadczenia tych usług oraz zapewnienie obsługi incydentów stworzono Krajowy system cyberbezpieczeństwa (KSC) [Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, 2018, art. 2]. KSC obejmuje zgodnie z art. 4 pkt 7-15 różnego rodzaju podmioty publiczne[23], w tym m.in. jednostki sektora finansów publicz-

[21] Usługa kluczowa – usługa, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej, wymieniona w wykazie usług kluczowych.

[22] Usługa cyfrowa – usługa świadczona drogą elektroniczną w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 roku, poz. 344), wymieniona w załączniku nr 2 do ustawy: internetowa platforma handlowa, usługa przetwarzania w chmurze, wyszukiwarka internetowa.

[23] Art. 21. 1. Podmiot publiczny, o którym mowa w art. 4 pkt 7-15, realizujący zadanie publiczne zależne od systemu informacyjnego, jest obowiązany do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa.

nych. Do usług kluczowych są przypisani operatorzy[24], natomiast usługi cyfrowe są świadczone przez dostawców[25].

Wśród różnych czynników wpływających na rozwój i wdrożenie strategii cyberbezpieczeństwa w podmiotach sektora publicznego można wskazać na kilka ich grup: organizacyjne, kulturowe, prawno-polityczne, ekonomiczne, techniczne oraz ryzyk [Aman i Al Shukaili, 2021]. Zagrożenia cyfryzacji można podzielić też na grupy: ludzie, infrastruktura, technologia, organizacja.

Zagrożeniem jest człowiek, który może być z zewnątrz, jak również z wewnątrz organizacji, czyli pracownik. Zagrożenie zewnętrzne jest łatwiejsze do monitorowania, natomiast wewnętrzne, biorąc pod uwagę przydzielone uprawnienia do pracy, jest trudniej nadzorować. Bardzo ważną kwestią jest nadawanie/odbieranie/ewidencjonowanie uprawnień wewnątrz instytucji publicznej na zasadzie „zero trust". Pracownik instytucji publicznej jest narażony na wiele różnych cyberzagrożeń. Wśród wektorów ataku można wskazać sieć i przeglądarki, e-mail (*phishing* − wykorzystuje pocztę elektroniczną, *pharming* − przekierowanie na fałszywe strony i serwery internetowe, spam), użycie programów typu ransomware (zapobieganie zaszyfrowaniu), socjotechnika oraz inne. Socjotechnika to jeden z aspektów, do którego przywiązuje się najmniej uwagi. W bardzo niewielkim stopniu edukuje się pracowników, aby byli mniej podatni na ataki socjotechniczne. Marginalizacja cyberbezpieczeństwa może spowodować ogromne straty dla danej instytucji publicznej, a także dla sektora publicznego.

W ramach zagrożeń wynikających z wykorzystywanej infrastruktury można wskazać na różnorodność sprzętu i związane z tym utrudnienia konfiguracyjne realizowane przez służby IT, np. jedne zabezpieczenia działają na Apple (MacOS), a inne na Microsoft (Windows). Brak wykorzystywania rozwiązań sprzętowych pojawiających się na rynku, a mających podnosić poziom bezpieczeństwa to kolejne zagrożenie. Inne z zagrożeń to nieprzeprowadzanie aktualizacji oprogramowania, np. systemów operacyjnych, firmware urządzeń sieciowych, aplikacji (wykorzystywanych programów, przeglądarek). Inne zagrożenia to brak pełnego wykorzystania funkcjonalności urządzeń sieciowych, np. restrykcje adresów Mac w switchach (Port Security), a także niezadowalające wykorzy-

[24] Art. 5. 1. Operatorem usługi kluczowej jest podmiot, o którym mowa w załączniku nr 1 do ustawy, posiadający jednostkę organizacyjną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wobec którego organ właściwy do spraw cyberbezpieczeństwa wydał decyzję o uznaniu za operatora usługi kluczowej. Sektory, podsektory oraz rodzaje podmiotów określa załącznik nr 1 do ustawy.

[25] Art. 17. 1. Dostawcą usługi cyfrowej jest osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo przedstawiciela mającego jednostkę organizacyjną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, świadcząca usługę cyfrową, z wyjątkiem mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 Ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 roku, poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 roku, poz. 424 i 1086). Rodzaje usług cyfrowych określa załącznik nr 2 do ustawy.

stywanie programów antywirusowych. Ponadto wśród zagrożeń można wskazać na niską świadomość w odniesieniu do produktów sprzętowych, które pomagają zwiększyć bezpieczeństwo organizacji, np. wykorzystanie urządzeń UTM (montowane na skraju sieci m.in. do szyfrowania komunikacji). Można również zwrócić uwagę na brak szkoleń pracowników, a co za tym idzie świadomości w zakresie obecnych metod wykorzystywanych przez cyberprzestępców. Również zagrożenie nagrywania ekranu monitora, robienie zdjęć przez pracownika za pomocą smartfonów, aparatu, nagrywanie rozmów z przełożonymi jest ciągle rosnące w instytucjach publicznych.

Zagrożenia o charakterze technologicznym mogą dotyczyć centralizacji zamówień i ich wielkości, co może powodować ze strony producentów i/lub też sprzedawców sposobność montażu dodatkowych elementów szpiegujących w danej partii urządzeń. Wśród zagrożeń można wymienić brak dbałości o modyfikacje aplikacji z punktu widzenia pojawiających się nowych zagrożeń IT. Instytucja publiczna może nie identyfikować i nie zlecać koniecznych modyfikacji producentowi.

Zagrożenia wynikające z organizacji instytucji publicznej dotyczą występujących procesów, procedur czy instrukcji. Dla przykładu mogą to być braki odpowiednich zapisów w zakresie procedury przekazywania sprzętu do naprawy, dostępu do pomieszczeń chronionych np. dla firm budowlanych. Wśród zagrożeń w tworzeniu kultury bezpieczeństwa cyfrowego w instytucjach publicznych można wskazać na zbyt małe zaangażowanie zarządzających w sprawy cyberbezpieczeństwa, niskie nakłady na systemy zabezpieczeń oraz szkolenia pracowników. Istotną barierą jest niedostrzeganie zagrożeń cyfrowych polegających na potencjalnym ataku.

Sposoby zabezpieczania cyfryzacji w zarządzaniu publicznym

Jednym z podstawowych sposobów zabezpieczania cyfryzacji w instytucjach publicznych jest podnoszenie świadomości pracowników poprzez szkolenia z wykorzystaniem np. symulowanych ataków phishingowych. Znaczenie dla bezpieczeństwa ma świadomość pracowników, jak bezpiecznie poruszać się w Internecie (strony internetowe, certyfikaty, bezpieczne protokoły przesyłania itp.). Istotnym elementem jest stosowanie procedury zmiany haseł, m.in. zasady tworzenia haseł, np. Diceware oraz weryfikacja wykorzystania loginów jako remedium na zagrożenie przekazywania haseł pomiędzy pracownikami. Do zabezpieczeń można też zaliczyć wykorzystanie procedur w zakresie bieżącego monitoringu, analizy logów, analizy pakietów sieciowych. W instytucjach publicznych ważne jest przechowywanie sum kontrolnych ważnych danych, np. do zabezpieczania przed zmianą kodów źródłowych aplikacji własnych. Blokada

korzystania przez pracowników z portów USB ewentualnie z wyjątkiem służbowych szyfrowanych pendrivów to kolejny sposób na zabezpieczanie. Instytucje publiczne powinny wdrożyć zabezpieczenia ochrony dokumentów przed wyciekiem danych i przechowywać kopie bezpieczeństwa w odpowiednich warunkach. Zabezpieczona kopia powinna się znajdować w innej lokalizacji niż dane źródłowe. Zachodzi konieczność stosowania procedury np. tworzenia, weryfikacji, odtwarzania danych. Celem jest określenie, w jakim czasie po ewentualnej awarii czy ataku instytucja jest w stanie wrócić do normalnej pracy. Instytucje publiczne powinny wyposażać sprzęt IT w stosowne programy zabezpieczające (antywirus, firewall), opracować sposoby korzystania ze sprzętu (np. praca zdalna) oraz szyfrować dyski wszystkich komputerów w instytucji. Instytucje publiczne powinny być wyposażone w urządzenia zabezpieczające (np. UTM Juniper, Fortigate) oraz posiadać zabezpieczenia urządzeń aktywnych sieci LAN (np. access control na przełącznikach). W instytucji powinien funkcjonować monitoring łączenia sieci LAN organizacji z siecią Internet, np. dążenie do eliminacji rozpowszechniania sieci WiFi przez pracowników z urządzeń prywatnych (np. smartfony). Powinno się zabezpieczyć urządzenia mobilne, a także stosować uwierzytelnianie dwupoziomowe. Nie bez znaczenia jest zapewnienie bezpieczeństwa danych w podróży, w domu, w hotelu, w restauracji. Obecnie dane bardzo często są przenoszone poza instytucję, np. praca zdalna w oparciu o protokół VPN, delegacje. Wyjściem naprzeciw występującym zagrożeniom dla instytucji publicznej jest powołanie w ramach organizacji np. Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa (ZRIB). Jego zadania dotyczą nie tylko zagrożeń informatycznych, ale też innych związanych z bezpieczeństwem organizacji, np. fizyczne – bezpieczeństwo obiektu, bezpieczeństwo dokumentów papierowych. Na poziomie krajowym działają trzy zespoły reagowania na incydenty bezpieczeństwa. Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego działający na poziomie krajowym, prowadzony przez: Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CSIRT GOV), Ministra Obrony Narodowej (CSIRT MON) oraz Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy (CSIRT NASK). Pojawiają się również inne rozwiązania w celu reagowania na incydenty bezpieczeństwa, jak np. CSIRT KNF, który obejmuje sektor bankowy, współdziałając z trzema ogólnopolskimi CSIRT. Jako jedną z możliwości reagowania na zapewnienie bezpieczeństwa wynikającego z zagrożeń pracownika jest zastosowanie systemu zabezpieczenia (DLP – *Data Lost Prevention*) wykorzystującego odpowiedni poziom katalogowania wytwarzanych dokumentów elektronicznych oraz ustalenie odpowiednich reguł śledzących poczynania pracowników z dokumentami tak skatalogowanymi. W ramach zwiększenia bezpieczeństwa kraju można zmieniać operatora sieci WAN z zagranicznego na krajowego.

Przykłady bezpieczeństwa cyfryzacji w szpitalu

Jednym z przykładów wprowadzania bezpieczeństwa cyfryzacji w sektorze publicznym jest 5 Wojskowy Szpital Kliniczny z Polikliniką SPZOZ w Krakowie (dalej: Szpital). Szpital ten zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej został ustanowiony operatorem usługi kluczowej, o którym mowa w art. 5 Ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. poz. 1560) w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej [www 17].

W związku ze świadczeniem usług kluczowych i zapewnieniem ciągłości tych usług przez operatora w odniesieniu do sieci i systemów informatycznych podejmowane są odpowiednie i proporcjonalne środki techniczne i organizacyjne w celu zarządzania ryzykami, na jakie są one narażone, oraz odpowiednie środki zapobiegające i minimalizujące wpływ incydentów na bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych.

W Szpitalu została wdrożona „Polityka Bezpieczeństwa Informacji" oraz System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI). Procesy oraz aktywa, których realizacja ma bezpośredni wpływ na świadczenie usługi cyfrowej, a tym samym na określenie poziomu akceptowalności ryzyka, stanowią podstawę do identyfikacji ryzyk.

W Szpitalu, aby skutecznie realizować cele w zakresie bezpieczeństwa informacji, powołano Pełnomocnika Komendanta Szpitala ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji oraz Zespół ds. Monitorowania Zagrożeń i Utrzymania Polityki Bezpieczeństwa Informacji. Zespół ten jest zobowiązany do natychmiastowego podjęcia działań określonych w odpowiednich procedurach w przypadku naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji.

Od każdego pacjenta, osoby odwiedzającej pacjentów, pracownika, współpracownika Szpitala oczekuje się reakcji na niepożądane zdarzenia (incydenty) lub podatności. W przypadku zauważenia próby przełamania zabezpieczeń, próby nieautoryzowanego wejścia na chroniony obszar, powzięcia wątpliwości co do stanu technicznego urządzeń informatycznych, na których są przetwarzane dane osobowe, czy innych budzących wątpliwości w zakresie przestrzegania bezpieczeństwa informacji, a mogących wpłynąć na świadczenie usług, prosi się o zgłoszenie niezwłocznie zaobserwowanej sytuacji do Pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem. W przypadku natomiast zauważenia próby pozyskania w sposób nielegalny danych o innej osobie, prosi się o zgłoszenie zaobserwowanej sytuacji do Inspektora Ochrony Danych.

W przypadku zdarzenia, incydentu bezpieczeństwa informacji, nieprawidłowego działania systemów w aspekcie bezpieczeństwa informacji, próby podszywania się pod pacjenta, nieautoryzowanej próby podłączeń do infrastruktury Szpitala, fałszywych wiadomości mailowych wysyłanych do personelu Szpitala lub innych zdarzeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo informacji, każdy

użytkownik (żołnierz/pracownik lub osoba z firmy zewnętrznej współpracującej ze Szpitalem) jest zobowiązany niezwłocznie zgłosić to do Pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem [www 17].

Wśród głównych zagrożeń cyberbezpieczeństwa spowodowanych przez ataki zewnętrzne i wewnętrzne Szpital wskazuje na: emisję ujawniającą, luki w zabezpieczeniach, maskaradę, nieautoryzowany dostęp, odmowę świadczenia usługi, podszywanie się, wprowadzanie w błąd, tylne wejście, wirusy komputerowe, włamanie do sieci, działania hakerskie.

Emisja ujawniająca jest emisją elektromagnetyczną w systemach informatycznych, która powoduje ulotność informacji. Wśród potencjalnych luk w zabezpieczeniach wskazuje się m.in. na łatwe do odgadnięcia hasła, zapisywanie hasła i loginu w miejscach łatwo dostępnych, nieaktualne oprogramowanie, złe traktowanie informacji poufnych, brak ostrożności w wykorzystaniu oprogramowania z nieznanych źródeł, niską świadomość personelu, nieodpowiedzialność producenta.

Innym zagrożeniem jest maskarada, inaczej podszycie się (*spoofing*), która jest działaniem mającym okazywać informacje w sieci w taki sposób, aby pozostali użytkownicy myśleli, że jest się autoryzowanym użytkownikiem, chociaż w rzeczywistości jest się kimś innym. Funkcjonuje też wprowadzanie w błąd wykorzystujące błąd użytkownika.

Kolejnym zagrożeniem identyfikowanym przez Szpital jest nieautoryzowany dostęp, który polega na uzyskaniu dostępu do zasobów sieci oraz ich manipulacja przez nieautoryzowaną osobę. Natomiast proces uniemożliwiający dostarczenie usług uprawnionym użytkownikom z powodu chwilowej niedostępności obiektu w sieci lub zniszczenie systemu jest odmową świadczenia usługi.

Jeszcze innym zagrożeniem jest tzw. tylne wejście, które jest nieudokumentowanym wejściem do legalnych programów. Może wynikać z celowo pozostawionych furtek przez programistów podczas testowania oprogramowania. Jeszcze jedno zagrożenie to włamanie do sieci, które może się odbywać od wewnątrz i/lub od zewnątrz i polega na uzyskaniu dostępu do konta innego użytkownika.

Wśród zagrożeń są również wirusy komputerowe, czyli programy ukrywające aplikacje stworzone w celu wyrządzenia szkody w systemie informatycznym. Należą do nich: Bakteria (ang. *Bacteria*), Bomba czasowa (ang. *Time Bomb*), bot – program (szkodliwy w tej klasyfikacji), Fileless malware – „Bezplikowe" szkodliwe oprogramowanie, Keylogger – rodzaj oprogramowania szpiegującego, Koń trojański, Robak, Rootkit, Ransomware, Spyware.

Jednym z rodzajów zagrożeń są działania hakerskie, które mogą polegać na przechytrzeniu lub wykorzystaniu niewiedzy osób zajmujących się bezpieczeństwem w instytucji; wykorzystywaniu wiedzy na temat błędów programowych; podrzuceniu ofierze złośliwego oprogramowania w postaci konia trojańskiego

pod przykrywką np. nowej gry, aplikacji czy działania socjotechniczne. Wśród działań socjotechnicznych można zidentyfikować: atak z podszywaniem się, atak „na ignoranta", atak z podpuszczeniem, atak nieustający, atak przez obserwację, atak z przynętą, atak brutalny, atak z użyciem siły, zastraszenie, szantaż, atak z Help Desk, atak z fałszywą ankietą [www 17].

Przedstawione podjęte inicjatywy Szpitala to jeden z przykładów podejmowanych działań w zakresie cyberbezpieczeństwa w instytucji publicznej, która jest operatorem usługi kluczowej. Zidentyfikowane zagrożenia cyberbezpieczeństwa dotyczą również innych operatorów usług kluczowych, a także dostawców usług cyfrowych.

16.5. Podsumowanie

Wraz z postępem technologicznym oraz rozwojem społecznym i ekonomicznym dalszy intensywny rozwój cyfryzacji w sektorze publicznym jest konieczny. Mając na uwadze kolejną perspektywę UE, instytucje publiczne powinny na potrzeby cyfryzacji skutecznie wykorzystać środki finansowe z Programu Rozwój Cyfrowy 2021-2027. Biorąc pod uwagę wyzwania zrównoważonego rozwoju wszelkie działania i projekty cyfryzacji w zarządzaniu publicznym powinny się wpisywać w cele Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju do 2030 roku [ONZ, 2015].

Pandemia COVID-19 najlepiej ujawniła, jak przydatne są rozwiązania cyfrowe w świadczeniu elektronicznych usług publicznych. Instytucje publiczne powinny jak największą liczbę usług publicznych dostarczać na najwyższych poziomach dojrzałości, co wymaga kompleksowej cyfryzacji komunikacji pomiędzy klientami a instytucjami publicznymi oraz wdrażania systemów informatycznych wspomagających procesy wewnętrzne w instytucjach publicznych.

Ważnym wyzwaniem dla instytucji publicznych jest dalsze podnoszenie świadomości pracowników o korzyściach cyfryzacji, a jednocześnie podnoszenie ich cyfrowych kompetencji. Doskonalenie kompetencji powinno dotyczyć nie tylko korespondencji elektronicznej i świadczenia elektronicznych usług publicznych w wielostronnych relacjach A2A, A2C, A2B, A2N, ale także zagrożeń w cyberprzestrzeni. Jednocześnie duże znaczenie dla rozwoju cyfryzacji mają świadomość oraz kompetencje obywateli i przedsiębiorców, które muszą również stale być podnoszone.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Baum C.H., Maio A.D. (2000), *Gartner's Four Phases of e-Government Model*, Gartner Group, http://www.gartner.com/id=317292 (dostęp: 12.07.2022).

Cortada J.W. (2007), *The Digital Hand*, t. 3, *How Computers Changed the Work of American Public Sector Industries*, Oxford University Press, New York.

Czakon W. (2012), *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.

European Commission (2007), *The User Challenge Benchmarking: The Supply of Online Public Services – 7th Measurement*, Capgemini, European Commission Directorate General for Information Society and Media, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9b1d1b48-9c1d-453a-86a6-9e1caf7b6d98/language-en (dostęp: 12.07.2022).

European Commission (2021a), *eGovernment Benchmark 2021: Entering a New Digital Government Era*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, https://www.capgemini.com/resources/egovernment-benchmark-2021/ (dostęp: 12.07.2022).

European Commission (2021b), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021*, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi (dostęp: 12.07.2022).

Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.

Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E. (2011), *Public governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.

Nogalski B., Szpitter A. (2010), *Zarządzanie wiedzą – wyzwania i realia badawcze* [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa, s. 292-310.

OECD (2001), *Project on the Impact of e-Government. PUMA 10/REV2*, Public Management Service, Public Management Committee, https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA(2001)10/REV2&docLanguage=En (dostęp: 12.07.2022).

ONZ (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf (dostęp: 12.07.2022).

Papaj T. (2017), *Doskonalenie komunikacji elektronicznej pomiędzy jednostkami administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.

Sudoł S., Kożuch B. (2010), *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę* [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 382-401.

Śledziewska K., Włoch R. (2020), *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

The World Bank (2002), *New-Economy Sector Study. Electronic Government and Governance: Lessons for Argentina*, Washington, https://documents1.worldbank.org/curated/en/527061468769894044/pdf/266390WP0E1Gov1gentina1Final1Report.pdf (dostęp: 12.07.2022).

United Nations (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1*, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf (dostęp: 12.07.2022).

United Nations (2014), *United Nations e-Government Survey 2014. E-government for the Future We Want*, New York.

WCED (1987), *Development and International Economic Co-operation: Environment*, Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations, https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf (dostęp: 12.07.2022).

World Bank (2012), *ICT for Greater Development Impact World Bank Group Strategy for Information and Communication Technology 2021-2015*, The World Bank Group, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27411/715400WP0WBG0I0sclosed0July02502012.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 12.07.2022).

Ziemba E. (2017), *Zrównoważone społeczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.

Ziemba E. (2019), *Synthetic Indexes for a Sustainable Information Society: Measuring ICT Adoption and Sustainability in Polish Government Units* [w:] E. Ziemba (ed.), *Information Technology for Management: Emerging Research and Applications*, Lecture Notes in Business Information Processing, Vol. 346, s. 214-234, Springer Nature, https://doi.org/10.1007/978-3-030-15154-6_12

Wydawnictwa ciągłe

Acevedo B., Common R. (2006), *Governance and the Management of Networks in the Public Sector*, „Public Management Review", No. 8(3), s. 395-414.

Aman W., Shukaili J.A. (2021), *A Classification of Essential Factors for the Development and Implementation of Cyber Security Strategy in Public Sector Organizations*, „International Journal of Advanced Computer Science and Applications" (IJACSA), Vol. 12, No. 8, s. 169-176.

Bogucki D. (2005), *eGovernment w Unii Europejskiej*, „eAdministracja, eObywatel, eUrząd, ePaństwo", nr 1, s. 10-15.

Bridge C. (2012), *Citizen Centric Service in the Australian Department of Human Services: The Department's Experience in Engaging the Community in Co-Design of Government Service Delivery and Developments in e-Government Services*, „The Australian Journal of Public Administration", No. 71(2), s. 167-177, https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2012.00763.x

Chohan S.R., Hu G., Si W., Pasha A.T. (2020), *Synthesizing e-Government Maturity Model: A Public Value Paradigm towards Digital Pakistan*, „Transforming Government: People, Process and Policy", Vol. 14(3), s. 495-522, https://doi.org/10.1108/TG-11-2019-0110

Chung-pin L., Kaiju Ch., Stokes F.B. (2011), *Testing the Development and Diffusion of e-Government and E-Democracy: A Global Perspective*, „Public Administration Review", Vol. 71(3), s. 444-454.

Cyfert S. (2007), *Strategiczne doskonalenie architektury procesów jako źródło sukcesu organizacji*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego", nr 2, s. 90-98.

Davenport T.H., Eccles R.G., Prusak L. (1992), *Information Politic*, „Sloan Management Review", Fall, s. 53-65.

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2005), *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory", Vol. 16(3), s. 467-494, https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Hilty L.M., Aebischer B. (2015), *ICT for Sustainability: An Emerging Research Field*, „Advances in Intelligent Systems and Computing", Vol. 310, s. 1-34, Australia, https://doi.org/101007/978-3-319-09228-7_1

Ifinedo P., Singh M. (2011), *Determinants of eGovernment Maturity in the Transition Economies of Central and Eastern Europe*, „Electronic Journal of e-Government", Vol. 2, s. 166-182.

Lallmahomed M.Z.I., Lallmahomed N., Lallmahomed G.M. (2017), *Factors Influencing the Adoption of e-Government Services in Mauritius*, „Telematics and Informatics", Vol. 34(4), s. 57-72, https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.01.003

Lin Y. (2018), *A Comparison of Selected Western and Chinese Smart Governance: The Application of ICT in Governmental Management, Participation and Collaboration*, „Telecommunications Policy", Vol. 42(10), s. 800-809, https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.07.003

Lindgren I., Jansson G. (2013), *Electronic Services in the Public Sector: A Conceptual Framework*, „Government Information Quarterly", No. 30(2), s. 163-172, https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005

Lindner R., Aichholzer G. (2020), *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends* [w:] L. Hennen, I. van Keulen, I. Korthagen, G. Aichholzer, R. Lindner, R. Nielsen R. (eds.), *European E-Democracy in Practice. Studies in Digital Politics and Governance*, Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_2

Ma L. (2017), *Performance Management and Citizen Satisfaction with the Government: Evidence from Chinese Municipalities*, „Public Administration", Vol. 95(1), s. 39-59, https://doi.org/10.1111/padm.12275

Miłek D., Nowak P. (2021), *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", Vol. 65(1), s. 48-73, https://doi.org/10.15584/nsawg.2021.1.3

Napitupulu D. (2021), *A Bibliometric Analysis of e-Government Research*, „Library Philosophy and Practice (e-journal)", 5861, https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/5861 (dostęp: 12.07.2022).

Norris D.F., Reddick Ch.G. (2013), *E-democracy at the American Grassroots: Not Now ... Not Likely?* „Information Polity", Vol. 18, No. 3, s. 201-216.

Nowina-Konopka M. (2017), *Europejska koncepcja e-government w świetle wskaźników Komisji Europejskiej*, „Zeszyty Prasoznawcze", 60, 2(230), s. 329-349, https://doi.org/10.4467/22996362PZ.17.021.7301

Olawumi T.O., Chan D.W.M. (2018), *A Scientometric Review of Global Research on Sustainability and Sustainable Development*, „Journal of Cleaner Production", Vol. 183, s. 231-250, https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.162

Olszak C., Ziemba E. (2011), *Rozwój e-administracji. Rodzaje i poziomy dojrzałości e-usług publicznych w regionie śląskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług", vol. 651, 68 (II), s. 250-266.

Palvia P., Baqir N., Nemati H. (2018), *ICT for Socioeconomic Development: A Citizens' Perspective*, „Information & Management", Vol. 55(2), s. 160-176, https://doi.org/10.1016/j.im.2017.05.003

Papadomichelaki X., Mentzas G. (2012), *e-GovQual: A Multiple-Item Scale for Assessing e-Government Service Quality*, „Government Information Quarterly", Vol. 29, Iss. 1, s. 98-109, https://doi.org/10.1007/978-3-642-03516-6_14

Payne A., Frow P. (2005), *A Strategic Framework for Customer Relationship Management*, „Journal of Marketing", Vol. 69(4), s. 167-176, https://doi.org/10.1509/jmkg.2005.69.4.167

Rehman M., Esichaikul V., Kamal M. (2012), *Factors Influencing e-Government Adoption in Pakistan*, „Transforming Government: People, Process and Policy", Vol. 6(3), s. 258-282, https://doi.org/10.1108/17506161211251263

Twizeyimana J. D., Andersson A. (2019), *The Public Value of e-Government – A Literature Review*, „Government Information Quarterly", Vol. 36(2), s. 167-178, https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001

Vigoda E. (2002), *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and Next Generation of Public Administration*, „Public Administration Review", No. 62(5), s. 527-540.

Yu-Che Ch., Jun-Yi H. (2009), *Advancing e-Governance: Comparing Taiwan and the United States*, „Public Administration Review", No. 69, s. 151-158.

Ziemba E. (2013), *The Holistic and Systems Approach to the Sustainable Information Society*, "Journal of Computer Information Systems", Vol. 54(1), s. 106-116, https://doi.org/10.1080/08874417.2013.11645676

Ziemba E. (2018), *The ICT Adoption in Government Units in the Context of the Sustainable Information Society*, Proceedings of the 2018 Federated Conference on Computer Science and Information Systems FedCSIS, Poznań, s. 725-733, https://doi.org/10.15439/2018F116

Ziemba E. (2021), *The Contribution of ICT Adoption by Local Governments to Sustainability − Empirical Evidence from Poland*, „Information Systems Management", Vol. 38(2), 76, s. 116-134, https://doi.org/10.1080/10580530.2020.1738600

Ziemba E., Obłąk I. (2013), *Critical Success Factors for ERP Systems Implementation in Public Administration*, "Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management", Vol. 8, s. 2-19, https://doi.org/10.28945/1785

Ziemba E., Obłąk I. (2015), *Change Management in Information Systems Projects for Public Organizations in Poland*, "Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management", Vol. 10, s. 47-62, https://doi.org/10.28945/2185

Ziemba E., Papaj T. (2012), *E-government Application at the Regional Level in Poland – The Case of SEKAP*, Proceedings of the Federated Conference on Computer Science and Information Systems, s. 1047-1054, https://annals-csis.org/proceedings/2012/pliks/80.pdf (dostęp: 12.07.2022).

Ziemba E., Papaj T. (2013), *A Pragmatic Approach to the e-Government Maturity in Poland – Implementation and Usage of SEKAP*, Proceedings of European Conference on eGovernment, s. 560-570.

Akty prawne

Council of Europe (2009), *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)*, http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (dostęp: 12.08.2022).

Komisja Europejska (2010), Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011-2015. Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej, COM (2010) 743, Bruksela, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:PL:PDF (dostęp: 12.08.2022).

Komisja Europejska (2016), Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016-2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji, COM (2016) 179, Bruksela, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179 (dostęp: 12.08.2022).

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów (2003), Rola e-administracji w przyszłości Europy, Bruksela, COM (2003), 567.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, s. 5. Wersja zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2014 roku ze zmianami z 15 lutego 2017 roku, 12 marca 2018 roku, 13 sierpnia 2020 roku, 22 października 2020 roku oraz 27 lipca 2021 roku.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Dz.U. 2018, poz. 1560 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz.U. 2021, poz. 670.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. 2002 Nr 144, poz. 1204.

Witryny internetowe

[www 1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179 (dostęp: 12.08.2022).

[www 2] https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/fundusze-europejskie-na-rozwoj-cyfrowy-2021-2027/zalozenia-do-nowego-programu/ (dostęp: 12.08.2022).

[www 3] https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-polska-cyfrowa-2014-2020/ (dostęp: 12.08.2022).

[www 4] POPC 2014-2020. Lista projektów dofinansowanych ze środków Programu Polska Cyfrowa 2014-2020, https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/projekty/lista-beneficjentow/ (dostęp: 12.08.2022).

[www 5] Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021. https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/fundusze-europejskie-na-rozwoj-cyfrowy-2021-2027/konsultacje-spoleczne-programu/ (dostęp: 12.08.2022).

[www 6] Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027. Projekt programu do konsultacji społecznych 20.04-25.05.2021 roku. https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/100367/FERC.pdf (dostęp: 12.08.2022).

[www 7] *Definition of E-Government*, The World Bank, Washington DC, 2003. https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government (dostęp: 12.08.2022).

[www 8] European Commission. eGovernment and digital public services. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment (dostęp: 12.08.2022).

[www 9] https://epuap.gov.pl (dostęp: 12.08.2022).

[www 10] https://www.zus.pl/portal/logowanie.npi (dostęp: 12.08.2022).

[www 11] https://pacjent.gov.pl/internetowe-konto-pacjenta (dostęp: 12.08.2022).

[www 12] https://www.gov.pl/ (dostęp: 12.08.2022).

[www 13] https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/podpisz-dowolny-dokument-wykorzystaj-do-tego-profil-zaufany (dostęp: 12.08.2022).

[www 14] https://www.nccert.pl/ (dostęp: 12.08.2022).

[www 15] https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2020/09/eGovernment-Benchmark-2020-Insight-Report.pdf (dostęp: 12.08.2022).

[www 16] https://www.gov.pl/web/mobywatel (dostęp: 12.08.2022).

[www 17] https://5wszk.com.pl/cyberbezpieczenstwo (dostęp: 12.08.2022).

Ewa Ziemba
Tomasz Papaj
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 17

Inteligentne technologie w zarządzaniu publicznym

17.1. Wstęp

Nieodłącznym elementem rozwijającej się cyfryzacji w zarządzaniu publicznym są inteligentne technologie. Ich wykorzystanie w ramach koncepcji eGov 4.0 kreuje inteligentną administrację publiczną. Inteligentne technologie mają nie tylko wpływ na różne instytucje funkcjonujące w sektorze publicznym, ale i aktywnie współtworzą inteligentne miasta (*Smart City*). Co więcej, wykorzystanie tych technologii pozwala rozwijać inteligentne zrównoważone miasta, aby zapewnić równomierność postępu w kontekście gospodarczym, społecznym, środowiskowym i kulturowym. Obszar inteligentnych technologii jest coraz bardziej eksplorowany badawczo. Celem opracowania jest przedstawienie koncepcji i przykładów inteligentnej administracji wykorzystującej najnowsze technologie informatyczne oraz zaprezentowanie idei inteligentnego zrównoważonego miasta.

Pierwsza część rozdziału dotyczy koncepcji inteligentnej administracji publicznej z technologiami ją współtworzącymi, jak *Big Data*, *Cloud Computing*, *Artifical Intelligence*, *Blockchain*, *IoT* i *Open data* wraz z ich egzemplifikacją. Inteligentne zrównoważone miasta i zintegrowane podejście do tworzenia takich miast oraz ich przykłady to natomiast problematyka poruszona w drugiej części rozdziału.

17.2. Inteligentna administracja publiczna

Istota i założenia koncepcji inteligentnej administracji publicznej

Na początku lat 80. XX wieku nastąpiła diametralna zmiana w administracji publicznej spowodowana wykorzystaniem ICT i transformacjami nim spowodowanymi – pojawiła się e-administracja, zwana eGov 1.0. W końcu lat 90., wraz z rozwojem Internetu i różnego rodzaju technologii Web 2.0, technologie te zaczęły wkraczać również do sektora publicznego i ukształtowała się koncepcja

eGov 2.0 [Fountain, 2001]. Ustąpiła ona w kolejnych latach miejsca elektronicznej administracji eGov 3.0, wykorzystującej dynamicznie treści na stronach internetowych i sieci społecznościowe oraz umożliwiającej bezpośrednią interakcję z interesariuszami. W związku z dynamicznym rozwojem technologii pojawiła się koncepcja eGov 4.0 (e-administracja 4.0, e-government 4.0).

Konceptualizacja eGov 4.0 jest związana z rozwojem Przemysłu 4.0, w którym dominującą rolę odgrywają takie technologie, jak: duże zbiory danych (*big data*), eksploracja danych (*data mining*), Internet rzeczy (IoT − *Internet of Things* coraz częściej nazywany *Intelligence of Things*), galanteria elektroniczna/technologie ubieralne (*wearable devices*), aplikacje mobilne (*mobile apps*), przewarzanie w chmurze (*cloud computing*), technologie 3D, łańcuch bloków (*blockchain*), maszynowe uczenie się (*machine learning*) i sztuczna inteligencja (*artifcial intelligence*). Co ważne, technologie te integruje się, zapewniając dzięki temu ich interoperacyjność, decentralizację, wirtualizację, modułowość (*modularity*), zorientowanie na usługi (*services orientation*) i działanie w czasie rzeczywistym [Frączkiewicz-Wronka i Ziemba, 2022]. Przetwarzanie informacji z wykorzystaniem tych technologii może osiągnąć podobny poziom, jak ludzki mózg, dodając większą dokładność i unikając typowych ludzkich błędów, co może sprawić, że elektroniczna administracja i zarządzanie publiczne będą wtedy naprawdę inteligentne. Stąd coraz częściej w literaturze przedmiotu i praktyce nawiązuje się do koncepcji inteligentnej administracji publicznej (*smart government*) [Anthopoulos i Reddick, 2016; Anthopoulos, 2017] zamiast e-government 4.0.

Ewolucję e-government i miejsce w tej ewolucji inteligentnej administracji publicznej dobrze oddaje model, w którym wyróżnia się cztery etapy: digitalizacja, transformacja, zaangażowanie i kontekstualizacja [Janowski, 2015] (tabela 17.1).

Na etapie digitalizacji administracja publiczna wdraża ICT do usprawnienia swoich procesów wewnętrznych i struktur, ale wdrożenia te nie są ani zintegrowane, ani nie wywołują żadnych transformacji organizacyjnych, procesowych czy funkcjonalnych w administracji publicznej czy relacjach administracji z interesariuszami. Administracja publiczna uruchamia swoje strony internetowe, na których udostępnia informacje publiczne.

Drugi etap transformacji oznacza wdrożenie ICT wraz z przeprowadzeniem stosowanej transformacji organizacyjnej i procesowej wewnątrz samej administracji, bez zmian w relacjach z interesariuszami. Transformacje wewnętrze wiążą się chociażby z zarządzaniem zmianą i ryzykiem, dzieleniem się wiedzą i współpracą, zarządzaniem projektami. Etap ten jest związany z pojawieniem się elektronicznej administracji, która obejmuje cyfryzację procesów wewnętrznych (e-procesy).

Trzeci etap – etap zaangażowania – jest związany z wykorzystaniem ICT na potrzeby zarówno wspomagania procesów wewnętrznych, jak i wspomagania komunikacji i relacji administracji publicznej z interesariuszami (e-procesy,

e-usługi publiczne, e-governance). Wykorzystanie ICT wywiera wpływ nie tylko na zmiany wewnątrz organizacji, ale także relacje z interesariuszami. Etap ten jest związany ze zwiększającą się adaptacją e-usług publicznych przez interesariuszy, zaangażowaniem i partycypacją interesariuszy w zarządzaniu publicznym, transparentnością, odpowiedzialnością i otwartością administracji publicznej oraz wymaga zmian nie tylko kultury organizacyjnej administracji publicznej, ale i interesariuszy, a także budowania zaufania.

Najbardziej zawansowany etap wykorzystania ICT na potrzeby administracji publicznej i zarządzania publicznego – kontekstualizacja – oznacza wpływ wykorzystania ICT w administracji publicznej na cały sektor publiczny i jego interesariuszy, a wykorzystanie ICT jest skoncentrowane na specyficznych potrzebach, np. kraju, regionu, miasta, sektora czy grupy społecznej. W tym przypadku można mówić o inteligentnej administracji publicznej.

Tabela 17.1. Ewolucja elektronicznej administracji

Etap	Zastosowanie ICT	Rodzaj transformacji		
		transformacja wewnątrz administracji	transformacja relacji z interesariuszami	transformacja zależna od kontekstu
Digitalizacja (*Technology in Government*)	ICT w administracji publicznej	nie	nie	nie
Transformacja (*Electronic Government*)	ICT wpływa na organizację administracji publicznej	tak	nie	nie
Zaangażowanie (*Electronic Governance*)	ICT wpływa na interesariuszy administracji publicznej	tak	tak	nie
Kontekstualizacja (*Policy-Driven Electronic Governance*)	ICT wpływa na sektor publiczny i społeczności	tak	tak	tak

Źródło: Janowski [2015].

W koncepcji inteligentnej administracji publicznej główny nacisk kładzie się na wykorzystanie „siły danych" do poprawy usług publicznych, tak aby umożliwić zintegrowane i bezproblemowe działanie, komunikowanie się z obywatelami i przedsiębiorcami, współtworzenie polityki i wdrażanie rozwiązań dla dobra społeczności [Harsh i Ichalkaranje, 2015]. Znaczenie danych dla rozwoju inteligentnej administracji podkreśla Janowski, określając taką administrację publiczną jako *data-smart government* [Janowski, 2015], która intensywnie wy-

korzystuje duże zbiory danych, modelowanie predykcyjne i inne formy analizy danych po to, aby skupić się bardziej na zapobieganiu niż na reagowaniu. Smart government to zatem kreatywna integracja pojawiających się coraz to bardziej wyrafinowanych technologii i innowacji w sektorze publicznym, która wychodzi naprzeciw coraz większej złożoności i niepewności warunków działania, dzięki koordynacji, ciągłemu zaangażowaniu, dostępowi do otwartych danych i dzieleniu się informacją [Gil-Garcia, Helbig i Ojo, 2014]. Inteligentną administrację publiczną charakteryzują zatem następujące cechy:

- transparentność podejmowania decyzji,
- otwarte udostępnianie danych i ich wykorzystywanie,
- partycypacja i współpraca interesariuszy,
- usprawnienie procesów i usług publicznych,
- uzyskanie dzięki wykorzystaniu inteligentnych technologii działających jak katalizator innowacji, zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i komfortu życia interesariuszy [Scholl i Scholl, 2014].

Istotę administracji publicznej dobrze oddają jej ramy koncepcyjne wyznaczone przez 14 cech wspomaganych najnowszymi ICT [Gil-Garcia, Zhang i Puron-Dic, 2016]:

- administracja publiczna inteligentna i zintegrowana, oznaczająca interoperacyjność oraz dzielnie się danymi i informacją;
- administracja publiczna inteligentna i innowacyjna, oznaczająca innowacyjne praktyki w sektorze publicznym;
- administracja publiczna inteligentna i podejmująca decyzje oparte na dowodach (*evidence-based decision making*), oznaczająca wykorzystywanie danych do uzasadnienia decyzji publicznych;
- administracja publiczna inteligentna i skoncentrowana na obywatelach, oznaczająca położenie nacisku na generowanie wartości publicznej i zaspokojenie potrzeb interesariuszy;
- administracja publiczna inteligentna i zrównoważona, czyli przyjazna środowisku i podejmująca w tym zakresie odpowiednią politykę;
- administracja publiczna inteligentna i kreatywna, która bazuje na inteligencji kapitału ludzkiego i tworzy taki kapitał;
- administracja publiczna inteligentna i skuteczna, która czerpie korzyści z e-administracji, zwiększając swoją skuteczność i wydajność;
- administracja publiczna inteligentna i efektywna, która czerpie korzyści z e-administracji i racjonalnie wykorzystuje zasoby i redukuje koszty;
- administracja publiczna inteligentna i sprawiedliwa, tworząca kanwę i dbająca o sprawiedliwość społeczną;

- administracja publiczna inteligentna i przedsiębiorcza, czyli prowadząca politykę promującą tworzenie nowych przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy oraz związany z tym wzrost gospodarczy;
- administracja publiczna inteligentna i angażująca obywateli, która promuje odpowiedzialność i partycypację obywateli w życiu publicznym, wykorzystując dzielenie się danymi i informacją, crowdsourcing czy sieci społecznościowe;
- administracja publiczna inteligentna i otwarta, czyli odpowiedzialna i transparentna;
- administracja publiczna inteligentna i elastyczna, zapewniająca elastyczność i prężność miast w obliczu sytuacji kryzysowych dzięki planowaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji, współpracy i interoperacyjności;
- administracja publiczna inteligentna i sprawna technologicznie w zakresie wykorzystania coraz to nowszych technologii, np. rozwiązania chmurowe, różnego rodzaju sensory i czujniki, usługi mobilne.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawione istotę i cechy inteligentnej administracji publicznej, należy zauważyć, iż koncepcja ta nie jest synonimem koncepcji inteligentnego miasta (*Smart City*), choć interpretacja niektórych badaczy jest odmienna [Anthopoulos, 2017]. Inteligentne miasto jest bowiem pojęciem szerszym, obejmującym obok inteligentnej administracji publicznej takie obszary, jak np. gospodarka energetyczna, gospodarka transportowa, budownictwo mieszkaniowe czy bezpieczeństwo mieszkańców.

Istotę inteligentnej administracji publicznej dobrze oddaje schemat na rys. 17.1, obejmujący takie jej przykładowe elementy, jak: rodzaje ICT, cele zarządzania publicznego, instytucjonalizacja, innowacyjne zastosowania ICT i kontekst.

ICT	Wyzwania i cele	Instytucjonalizacja
Administracja publiczna jako platforma	Reagowanie na zmieniające się potrzeby	Elastyczna administracja publiczna
Aplikacje mobilne	Wpieranie samorządności	Zaangażowanie i partycypacja interesariuszy
Big data, eksploracja danych, otwarte dane	Tworzenie warunków do życia społecznego, ekonomicznego i politycznego. Wzrost jakości życia mieszkańców.	Regulacje i przepisy prawne
Galanteria elektroniczna, Internet rzeczy	Zapewnienie spersonalizowanych e-usług publicznych	Zarządzanie publiczne poprzez platformę
Przetwarzanie w chmurze i blockchain	Stymulowanie rozwoju	Sektorowa administracja publiczna
Sztuczna inteligencja, maszynowe uczenie się	Zrównoważony rozwój	

Innowacje e-administracji	
Ratownictwo	**Regulacje**
Pomoc w nagłych wypadkach	Regulacje oparte na wynikach
Zdolność do szybkiego reagowania	Uzgadnianie zgodności z zasadami
Transport	**Usługi społeczne**
Dynamiczna wycena transportu oparta na czujnikach	Usługi publiczne dla grup szczególnie wrażliwych
Mobilny transport kooperacyjny	Cyfrowe innowacje społeczne
Transportowe aplikacje społecznościowe	Finansowanie oparte na wynikach
Zdrowie	**Porządek publiczny**
Interwencje w zakresie zdrowego stylu życia	Wirtualne widzenia w więzieniach
Monitoring zdrowia/chorób przewlekłych	Interwencje ukierunkowane na sprawcę
Monitorowanie zdalne i samodzielne zdrowia	Policja z elektroniczną galanterią
Medycyna spersonalizowana i partycypacyjna	Mapowanie przestępstw
Cyfrowa profilaktyka zdrowotna	Monitorowanie Hotspotów przestępczości

Kontekst elektronicznej administracji		
Ratownictwo	Transport	Zdrowie
Regulacje	Usługi społeczne	Porządek publiczny

Rys. 17.1. Przykładowe elementy inteligentnej administracji publicznej

Źródło: Opracowano na podstawie: Janowski [2015].

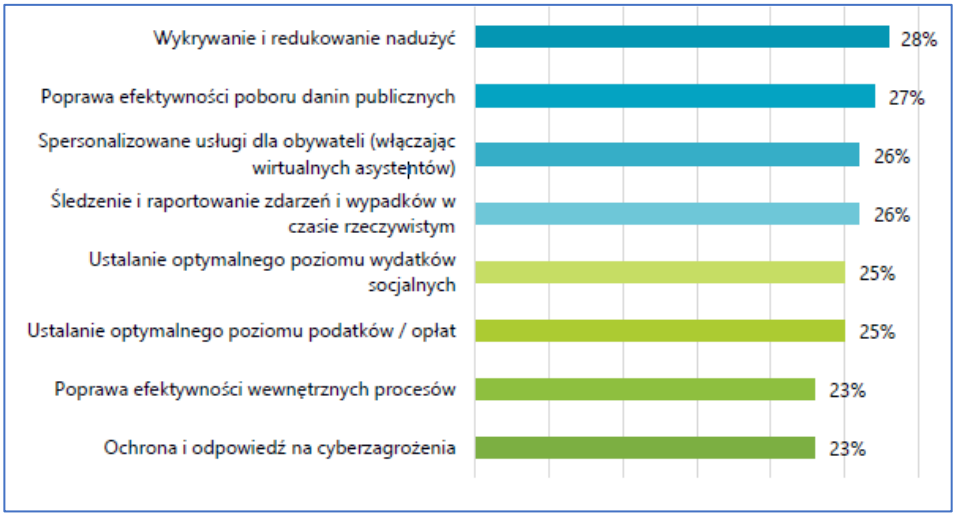
Przesłankami pojawienia się inteligentnej administracji publicznej są wyzwania, przed jakimi staje administracja publiczna, i cele, które są odpowiedzią na te wyzwania. Należy do nich m.in. wykorzystanie ICT do szybkiego i elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby i aspiracje społeczeństwa, wspieranie samorządności, stworzenie sprawiedliwych warunków życia społecznego, ekonomicznego i politycznego, szybkie i sprawiedliwe wymierzanie sprawiedliwości, świadczenie spersonalizowanych e-usług publicznych lub nawet koprodukcja administracji z interesariuszami w zakresie świadczenia usług publicznych, zapewnienie bezpieczeństwa i edukacji, ochrona zdrowia czy stymulowanie rozwoju gospodarki. W podejmowaniu tych wyzwań i do osiągania celów wykorzystuje się coraz to nowsze technologie informatyczne, np. portale internetowe, aplikacje mobilne, duże zbiory danych i ich eksplorację, przetwarzanie w chmurze i *blockchain*, galanterię ubieralną, Internet rzeczy, sztuczną inteligencję czy otwarte dane. Wykorzystanie ICT wymaga instytucjonalizacji, czyli przechodzenia do uregulowanych i sformalizowanych sposobów działania, czemu służą regulacje prawne i zasady, dobre praktyki. Ponadto administracja publiczna działa jak Government as a Platform, czyli udostępnia interesariuszom swoją wiedzę i infrastrukturę informatyczną, aby poprawić ich efektywność i skuteczność działania, podejmowanie decyzji oraz warunki życia, a także stymuluje ich do współpracy i innowacji. Dodatkowo administracja publiczna działa na rzecz rozwoju sektorowej administracji publicznej, czyli skoncentrowanej np. na ochronie środowiska, edukacji, kulturze czy ochronie zdrowia, zapewnieniu bezpieczeństwa, rozwoju przedsiębiorczości itp. Przykładowymi innowacjami inteligentnej administracji publicznej, odnoszącymi się do różnych obszarów życia publicznego, są: ratownictwo – pomoc w nagłych wypadkach i sieci reagowania społeczności, transport – dynamiczne ustalanie cen transportu oparte na czujnikach i mobilne aplikacje do śledzenia tras autobusów/tramwajów, zdrowie – monitorowanie zdrowia i chorób przewlekłych, zdalne i samodzielne monitorowanie zdrowia, medycyna uczestnicząca i cyfrowa profilaktyka zdrowotna oraz pilnowanie porządku publicznego − pilnowanie porządku publicznego za pomocą urządzeń ubieralnych, mapowanie przestępczości i monitorowanie miejsca, w których koncentruje się przestępczość (tzw. hotspoty przestępczości) [Janowski, 2015].

Nowe technologie cyfrowe w administracji publicznej

Dla rozwoju inteligentnej administracji publicznej kluczowe są systemy sztucznej inteligencji (AI, *artificial intelligence*). Systemy AI to systemy obejmujące zestaw technologii, które mają zdolność przetwarzania danych w sposób przypominający inteligentne zachowanie ludzkie [Komisja Europejska, 2019, s. 4]. Wykorzy-

stują one przetwarzanie języka naturalnego, analizę pozyskanych i zgromadzonych danych w postaci obrazu, wideo i różnego rodzaju impulsów, zarządzanie wiedzą, zdolność maszyn do uczenia oraz stosowania logiki i rozumowania – po to, aby odpowiedzieć na pytania, odkryć wzorce i zależności różnego rodzaju procesów i zachowań oraz przedstawić rekomendacje [Kosowska i Zborowska, 2020].

Przeprowadzone w 2019 roku w Europie badania na próbie 2248 organizacji sektora publicznego zatrudniających powyżej 10 pracowników pokazały istotne różnice w stopniu wykorzystania AI w administracji publicznej w Europie Zachodniej oraz w Europie Środkowo-Wschodniej. W Europie Zachodniej 30% respondentów z sektora publicznego już korzystało z rozwiązań AI w codziennej działalności, a kolejne 20% planowało wdrożenie w ciągu 12 miesięcy, podczas gdy w Europie Środkowo-Wschodniej było to odpowiednio 3% i 8% [Kosowska i Zborowska, 2020]. W tych samych badaniach zidentyfikowano obszary wykorzystania systemów AI, wśród których dominowały: wykrywanie i redukowanie nadużyć, poprawa efektywności zbierania danin publicznych oraz spersonalizowane usługi dla obywateli (rys. 17.2). Zaprezentowano także konkretne przykłady wykorzystania AI, z których wybrane ujęto w tabeli 17.2.



Rys. 17.2. Obszary wykorzystania systemów AI w sektorze publicznym

Źródło: Kosowska i Zborowska [2020].

Tabela 17.2. Przykłady wykorzystania systemów AI w sektorze publicznym

Wymiar sprawiedliwości • Zarządzanie operacyjne wydziałami wymiaru sprawiedliwości • Wsparcie sędziów w gromadzeniu danych i formułowaniu wyroków • Efektywny podział pracy pomiędzy pracowników • Prognozowanie ryzyk występowania przestępstw • Optymalizacja zasobów penitencjarnych • Zarządzanie ryzykiem i bezpieczeństwem w więziennictwie • Wsparcie procesów analizy kryminalnej
Rolnictwo • Wsparcie decyzji strategicznych i operacyjnych • Wykrywanie nadużyć w zakresie odszkodowań i rozliczeń • Optymalizacja produkcji rolnej i rekomendacje płodozmianu • Analiza skutków zdarzeń losowych i pogodowych • Automatyzacja i monitoring produkcji roślinnej i zwierzęcej • Monitorowanie upraw • Symulacje i analiza wpływu suszy i dostępności wody
Służba zdrowia • Tworzenie kompleksowego obrazu usług opieki zdrowotnej • Wspieranie lekarzy w poodejmowaniu decyzji medycznych • Wykrywanie nadużyć w obszarze refundacji • Planowanie i monitorowanie gospodarki lekami i produktami leczniczymi • Optymalizacja kontraktów i realizacji świadczeń • Prognozowanie zapotrzebowania na usługi medyczne • Optymalizacja zasobów i dostępności usług • Monitorowanie zakażeń nabywanych w szpitalach • Wsparcie analityczne i automatyzacja w diagnostyce • Tworzenie i analiza danych z rejestrów medycznych • Wymiana danych pomiędzy podmiotami leczniczymi • Zarządzanie ryzykiem operacyjnym i ciągłością działania • Optymalizacja zakupów i zapasów leków • Usługi telemedyczne i zdalne monitorowanie stanu zdrowia pacjentów
Finanse państwa • Wsparcie podejmowania decyzji budżetowych • Wykrywanie nadużyć podatkowych i celnych • Efektywne przeprowadzanie kontroli podmiotów gospodarczych • Skrócenie obsługi spraw i realizacji rozliczeń
Opieka społeczna • Symulacja i optymalizacja pomocy społecznej • Prognozowanie wydatków socjalnych • Wykrywanie nadużyć w pomocy społecznej • Wykrywanie zagrożeń społecznych • Wspieranie pracowników socjalnych

Źródło: Kosowska i Zborowska [2020].

Wdrożenie systemów AI w sektorze publicznym stawia wiele wyzwań o naturze technologicznej, organizacyjnej, ekonomicznej, kompetencyjnej, społecznej, prawnej i etycznej [Zuiderwijk, Chen i Salem, s. 2021], także w kontekście zrównoważonego rozwoju [Sztuczna inteligencja jako element…, 2019]. Wyzwania te są związane z organizacyjnym i kompetencyjnym przygotowaniem sektora publicznego do wdrażania i wykorzystywania AI oraz nakładami finansowymi na wdrożenie i utrzymanie tych systemów. Wyzwania prawne i etyczne dotyczą przede wszystkim ochrony dużych zbiorów wrażliwych danych, wasalności i transparentności decyzji podejmowanych przez sztuczną inteligencję oraz odpowiedzialności sektora publicznego za stosowanie sztucznej inteligencji. Wyzwania technologiczne to pozyskiwanie i gromadzenie dużej ilości różnego rodzaju danych, budowa algorytmów maszynowego uczenia umożliwiających odpowiednią analizę danych oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technologicznej, odpowiedniego zestawu technologii dostosowanego do konkretnych potrzeb.

Jedną z podstawowych technologii, dzięki której rozwijają się systemy sztucznej inteligencji i inteligentna administracja publiczna, są duże zbiory danych, tzw. *big data*. Ich istotę dobrze opisuje pięć cech, tzw. 5×V [Wieczorkowski, 2014; Fosso Wamba i in., 2015]:

- duży wolumen danych (*volume*);
- duża zmienność i dynamika danych (*velocity*), w szczególności przetwarzanych w czasie rzeczywistym (np. danych sensorycznych, strumieniowych, pochodzących z Internetu);
- duża różnorodność danych (*variety*), ustrukturalizowanych i nieustrukturyzowanych, w tym tekstowych, dźwiękowych i wideo;
- duże wartości danych (*value*) na potrzeby podejmowania decyzji;
- duża wiarygodność danych (*veracity*).

Definicja *big data* obejmuje zatem technologię (np. do przechowywania danych, moc obliczeniową) oraz analizę danych (w szczególności w czasie rzeczywistym).

Wykorzystanie *big data* w sektorze publicznym wiąże się z trzema podstawowymi wyzwaniami [Fredriksson i in., 2017]. Pierwszym jest zarządzanie *big data*, które jest związane z identyfikowaniem, gromadzeniem, archiwizowaniem, odzyskiwaniem i analizą dużej liczby danych, a także z wizualizacją oraz interpretacją wyników analizy danych. Drugie wyzwanie dotyczy zapewnienia jakości danych, czyli ich poprawności, kompletności, spójności, aktualności, dostępności, zrozumiałości i użyteczności. Trzecie wyzwanie jest związane z etyką i prywatnością, co oznacza zabezpieczenie danych, zachęcanie do udostępniania danych oraz właściwy dostęp do danych. Do wyzwań tych należałoby dodać jeszcze jedno bardzo ważne, a mianowicie kompetencje administracji publicznej dotyczące zarządzania dobrej jakości danymi oraz analizy danych.

Analizy *big data* mogą być wykorzystywane w różnych dziedzinach życia publicznego, np. ochronie zdrowia, ubezpieczeniach społecznych, zarządzaniu transportem, edukacji, zapobieganiu i wykrywaniu nadużyć i przestępstw, zapobieganiu katastrofom. Organy podatkowe mogą dzięki nim identyfikować zeznania podatkowe, które z dużym prawdopodobieństwem są błędne lub zmanipulowane, i następnie poddawać je szczegółowej analizie przez specjalistów. Agencje pracy mogą prognozować, które osoby są najbardziej narażone na pozostanie bezrobotnymi i wybrać najbardziej skuteczne interwencje dla konkretnej osoby. W 2018 roku McKinsey Global Institute szacował, że europejski sektor publiczny mógłby co roku zaoszczędzić setki miliardów euro dzięki wdrożeniu analiz *big data* [Public Services Government 4.0…, 2018]. Potencjał wykorzystania *big data* w zarządzaniu publicznym jest bardzo duży ze względu na olbrzymie ilości danych publicznych, które wciąż rosną, co jest spowodowane chociażby ciągle rosnącą liczbą różnych urządzeń cyfrowych, które dane rejestrują, np. technologie ubieralne, *blockchain*, media społecznościowe czy Internet rzeczy.

Internet rzeczy to system urządzeń elektronicznych, które mogą automatycznie się komunikować i wymieniać dane za pomocą sieci bez ingerencji człowieka oraz udostępniać dane użytkownikom przez Internet. Do urządzeń tych zalicza się urządzenia domowe (np. roboty sprzątające, telewizory, lodówki, zmywarki, suszarki, pralki, oczyszczacze powietrza) oraz technologie ubieralne czy też samochody z funkcjami smart i różnego rodzaju czujniki komunikujące się pomiędzy sobą. Internet rzeczy znajduje zastosowanie w różnych dziedzinach życia publicznego, np. zarządzaniu podatkami, ochronie zdrowia, zarządzaniu odpadami, ochronie środowiska, transporcie, gospodarce energetycznej, wodnej i klimatycznej [IoT w polskiej gospodarce, 2019]. Dla przykładu w planach Rządu RP oraz podległych mu instytucji publicznych (m.in. Krajowa Administracja Skarbowa, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Główny Urząd Miar) jest wymiana blisko 2 milionów kas fiskalnych, które potencjalnie mogą się stać urządzeniami klasy IoT, które mogą wesprzeć implementację koncepcji tzw. fiskalizacji online. Internet rzeczy to także kluczowa technologia koncepcji inteligentnych miast, czyli cyfryzacji przestrzeni miejskiej na potrzeby tworzenia miast, które są bardziej przyjazne dla mieszkańca, bardziej ekonomiczne i ekologiczne. Tematowi inteligentnych miast poświęcono kolejny punkt rozdziału.

Dynamicznie rozwijającymi się urządzeniami IoT są technologie ubieralne, zwane też *Internet of clothings*. Zalicza się do nich medyczne smartwatche, mierniki tętna, pracy serca i snu, opaski treningowe i różne inne sensory medyczne i czujniki treningowe. Urządzenia te pozwalają na śledzenie parametrów i sygnałów fizjologicznych człowieka, tj. temperatury, ciśnienia krwi, tętna, saturacji krwi, glikemii oraz czynności oddechowych. W połączeniu z systemami

zaawansowanej analizy danych i sztucznej inteligencji mogą być wykorzystane do monitorowania i utrzymywania w dobrym stanie zdrowia pacjentów, stałego zdalnego nadzoru nad zdrowiem pacjentów czy zdalnego diagnozowania i prowadzenia terapii. W momencie wystąpienia anomalii zagrażającej zdrowiu i życiu systemy analizy danych mogą natychmiast podejmować decyzję co do natychmiastowej terapii. Druga grupa czujników, tzw. treningowych, pozwala archiwizować dane dotyczące aktywności człowieka, które mogą być następnie wykorzystane w systemach prognozowania stanu zdrowia czy systemach medycyny zapobiegawczej, np. do ustalania zestawu ćwiczeń czy diety.

Przykładowy schemat działania najnowszych technologii w ochronie zdrowia wygląda następująco. Odpowiednie czujniki czy sensory umiejscowione na ciele lub w organizmie człowieka wykrywają zmiany stanu pacjenta i wysyłają sygnały do komputerów lub smartfonów, natomiast komputery lub smartfony przekazują te dane do usługi w chmurze (*cloud computing*), w której za pomocą sztucznej inteligencji (*artifical intelligence*) dokonuje się analizy danych w oparciu o duże bazy danych (*big data*). Po tej analizie wyniki są przesyłane do systemu informatycznego obsługującego system ochrony zdrowia. Pacjent w konsekwencji otrzymuje przetworzone dane w formie informacji i wiedzy na temat swojego stanu zdrowia [Hautamäki i Oksanen, 2018].

Jednym z najważniejszych trendów technologicznych i zdecydowanie największą innowacją w gospodarce cyfrowej, która może odegrać dużą rolę w zarządzaniu publicznym, jest technologia *blockchain* – „łańcuch bloków". *Blockchain* jest rodzajem technologii rozproszonego rejestru, w której transakcje wymiany wartości (w postaci kryptowalut czy informacji) bezpośrednio łączą się z wszystkimi innymi i są kolejno grupowane w bloki. *Blockchain* umożliwia rozszerzanie chronologicznie uporządkowanej listy podpisanych kryptograficznie niezmiennych zapisów transakcji (zapisów nie można zmienić ani usuwać, można je tylko dodawać), które są udostępniane wszystkim uczestnikom sieci. Transakcje wymiany wartości są wykonywane bezpośrednio między połączonymi użytkownikami, a każdy użytkownik rejestru o odpowiednich prawach dostępu może prześledzić transakcje należące do innego użytkownika. W technologii *blockchain* są zatem dwa główne elementy: zdecentralizowana sieć ułatwiająca i weryfikująca transakcje oraz niezmienna księga transakcji, którą prowadzi sieć użytkowników mających dostęp do całej księgi [Bekhta, 2021].

Jednym z liderów zastosowań technologii *blockchain* w sektorze publicznym jest Estonia, w której stworzono portal rządowy X-Road łączący rejestry publiczne w jeden ciąg danych dostępnych z każdego punktu w portalu i zabezpieczony właśnie technologią *blockchain* [Martinovic, Kello i Sluganovic, 2017]. Dzięki takiemu rozwiązaniu rezydenci Estonii mogą niezależnie od miejsca zamieszkania uzyskać dostęp do:

- rejestrów ewidencyjnych, np. notarialnie poświadczonych świadectw urodzenia, aktów małżeństwa i zaświadczeń o rozwodzie, wniosków o zasiłek na dzieci i gminną opiekę dzienną;
- rejestrów podatkowych, czyli składania wstępnie wypełnionych i uzupełnianych deklaracji podatkowych;
- elektronicznej dokumentacji medycznej, która dostarcza lekarzom informacji o zdrowiu pacjentów, a pacjentom umożliwia wgląd w historię swojego leczenia medycznego, jednocześnie chroniąc ich prywatność; obejmuje też wystawianie recept i udostępnianie ich aptekom;
- praw jazdy i dowodów rejestracyjnych pojazdów dzięki połączeniu rejestrów sądów, policji, prokuratury, więzień, prawników i zwykłych obywateli; również z tych dokumentów korzysta Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, aby zapewnić funkcjonariuszom policji dostęp do rejestrów państwowych, takich jak rejestr pojazdów czy praw jazdy, dzięki czemu obywatele estońscy nie muszą mieć przy sobie prawa jazdy ani dokumentów pojazdu, ponieważ władze mogą zweryfikować takie informacje online.

Blockchain zapewnia także rewolucję w bezpieczeństwie i przejrzystości, która jest potrzebna do umożliwienia głosowania elektronicznego. Stąd jego zastosowanie w wyborach, w których wyborca jest upoważniony do oddania głosu tylko raz i może to zrobić z dowolnego miejsca na świecie. Może jednocześnie sprawdzić, czy głos jest prawidłowo przechowywany, uzyskując dostęp do informacji. Zastosowanie technologii *blockchain* zmniejsza potencjalne oszustwa wyborcze i utrudnia manipulowanie wynikami głosowania ze względu na rozproszoną sieć wyborców.

W inteligentnej administracji publicznej duże znaczenie ma koncepcja otwartych danych (OD, *open data* lub OGD, *open government data*), której przykład wdrożenia na szczeblu krajowym w Polsce przedstawiono w następnym podrozdziale. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych „otwarte dane" to takie dane, które są publikowane w formacie czytelnym dla komputera, nie ma prawnych przeszkód związanych z publicznym dostępem do nich oraz są udostępniane bezpłatnie [United Nations, 2018]. W Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2019 roku [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 w sprawie otwartych danych…, 2019] przyjęto zasadę domyślnego otwarcia danych, podkreślono potrzebę swobodnego dostępu do danych oraz możliwości ich ponownego wykorzystania, zarówno przez ludzi, jak i przez urządzenia, do celów prywatnych lub komercyjnych.

Otwarte dane są różnego rodzaju. Wśród nich można wskazać dane podstawowe (np. spisowe), wtórne (np. wskaźniki i trendy ekonomiczne), przekazywane w czasie rzeczywistym (np. dane o ruchu drogowym, dane związane ze środowiskiem), lokalizacyjne i geolokalizacyjne (np. dane o placówkach me-

dycznych, restauracjach, stacjach benzynowych) czy ogólne (np. koszty regionalnej opieki zdrowotnej) [Hossain, Dwivendi i Rana, 2016].

We wspomnianej powyżej Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady podkreślono też potencjał związany z otwartymi dużymi zbiorami danych pochodzącymi z różnych źródeł, jak również sektorów i dyscyplin. W szczególności zwrócono uwagę na dane o wysokiej wartości, ich kategorie oraz warunki wspierania ponownego ich wykorzystania. Identyfikacji zbiorów danych o wysokiej wartości dokonano w oparciu o ich potencjał w zakresie: generowania istotnych korzyści społeczno-ekonomicznych lub środowiskowych oraz innowacyjnych usług, przydatności dla dużej liczby użytkowników, w szczególności MŚP, pomagania w generowaniu dochodów oraz łączenia ich z innymi zbiorami danych. Do danych tych zaliczono następujące kategorie tematyczne:

- dane geoprzestrzenne, np. kody pocztowe, mapy krajowe i lokalne;
- dane dotyczące obserwacji Ziemi i środowiska, np. zużycie energii i obrazy satelitarne;
- dane meteorologiczne, np. dane *in situ* z instrumentów i prognozy pogody;
- dane statystyczne, np. wskaźniki demograficzne i gospodarcze;
- dane dotyczące przedsiębiorstw i ich własności, np. rejestry przedsiębiorstw i numery identyfikacyjne;
- dane dotyczące mobilności, np. znaki drogowe i śródlądowe drogi wodne.

Zgodnie z Dyrektywą zbiory danych o wysokiej wartości są z nielicznymi wyjątkami udostępniane bezpłatnie, w formacie nadającym się do odczytu maszynowego, za pośrednictwem interfejsów API (*Application Programming Interface*) oraz w odpowiednich przypadkach są udostępniane do zbiorczego pobrania.

Twórcy WWW i prekursor Linked Data, T. Berners-Lee, zaproponowali standard dotyczący poziomów otwartości danych, opisujący, w jaki sposób dane powinny być dostępne, oznaczone oraz ze sobą powiązane[26]. Jest on nazywany „pięć gwiazdek" (*5-star Open Data*) [Gascó-Hernández i in., 2018]:

- ★ – dane powinny być dostępne w dowolnej postaci, poprzez sieć WWW, na warunkach otwartej licencji (np. *Creative Commons*), np. w postaci pliku PDF;
- ★★ – dane powinny być dostępne w formie ustrukturyzowanej, np. w postaci pliku Excel;
- ★★★ – dane powinny być dostępne w formacie otwartym, np. obok postaci w pliku Excel, także w postaci pliku CSV (*Comma-Separated Value*);
- ★★★★ – dane powinny być oznaczone z wykorzystaniem URI, aby ułatwić lokalizację danych, np. postaci pliku RDF (*Resource Description Framework*);
- ★★★★★ – dane powinny być powiązane z innymi danymi, aby zapewnić określony kontekst, np. w postaci pliku LOD (*Levels of Detail*).

[26] 5 ★ Open Data [www 1].

Na bazie otwartych danych publicznych powstaje coraz więcej nowoczesnych produktów i usług, prowadzone są wyższej jakości badania naukowe, zwiększa się jakość życia i świadomość społeczeństwa. Obok tych głównych korzyści otwartych danych należy wskazać również na problemy związane z ich wykorzystaniem. Są to głównie problemy o charakterze instytucjonalnym i prawnym, związane ze złożonością samego procesu udostępniania danych i rozwiązań technologicznych, a także dotyczące jakości danych. Problemy dotyczące otwartych danych mogą też być związane z nieodpowiednimi praktykami użytkowników tych danych oraz nieadekwatnymi praktykami w zarządzaniu publicznym i sektorze publicznym [Martin, 2014]. Jedną z podstawowych barier adaptacji otwartych danych jest brak umiejętności technicznych oraz podstawowej wiedzy użytkowników czy też menedżerów w sektorze publicznym na różnych poziomach cyklu życia otwartych danych publicznych, począwszy od ich gromadzenia, poprzez ich publikację, aż do archiwizacji [Gascó-Hernández i in., 2018].

17.3. Przykłady inteligentnej administracji publicznej w Polsce

Jak wcześniej podkreślono, w Polsce wysoko został oceniony wskaźnik dotyczący otwartych danych. Jest to spowodowane zwiększeniem liczby dostępnych danych nadających się do ponownego wykorzystania. Miejscem kompleksowej obsługi w dziedzinie otwartych danych jest krajowy portal Otwarte Dane [www 2], który zadecydował o tak wysokiej ocenie, powyżej średniej unijnej.

Portal jest źródłem wiarygodnych, na bieżąco aktualizowanych danych udostępnianych bezpłatnie do ponownego wykorzystywania aktualnie przez ponad 100 instytucji publicznych, np. Główny Urząd Statystyczny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Finansów, Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, poszczególne urzędy miast i wiele innych. Udostępnione dane dotyczą różnych obszarów życia społecznego i gospodarczego, takich jak:

- edukacja, kultura i sport;
- energia;
- gospodarka i finanse;
- kwestie międzynarodowe;
- ludność i społeczeństwo;
- nauka i technologia;
- regiony i miasta;
- rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo i żywność;
- rząd i sektor publiczny;
- sprawiedliwość, ustrój sądów i bezpieczeństwo publiczne;

- środowisko;
- transport;
- zdrowie.

Portal Otwarte Dane realizuje cel Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, wskazanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej jako jeden z trybów dostępu i ponownego wykorzystywania informacji publicznej [Ustawa o dostępie do informacji publicznej, 2001]. Dostarcza on dane dla:

- obywateli zainteresowanych sytuacją społeczną i gospodarczą kraju oraz działaniami państwa;
- firm, które potrzebują dostępu do różnych danych, aby prowadzić sprawnie działalność oraz świadczyć innowacyjne usługi i tworzyć innowacyjne produkty;
- organizacji pozarządowych, które w swojej codziennej pracy wykorzystują różne dane o sytuacji społecznej i gospodarczej oraz przepisach prawnych;
- naukowców prowadzących badania;
- urzędników przeprowadzających różne analizy i przygotowujących różnorakie raporty dotyczące sytuacji i zjawisk o charakterze społecznym i gospodarczym.

Do korzystania z portalu i danych nie jest wymagana rejestracja. W przypadku uzyskania dostępu do dodatkowych funkcjonalności, w tym tworzenia własnych zestawień danych i wygodnego śledzenia aktualizacji danych, należy jednak założyć konto w portalu (wystarczy podać email i zdefiniować hasło).

Jednym z ciekawych przykładów działania portalu Otwarte Dane, ilustrującym sposób korzystania z otwartych danych przez obywateli, jest aplikacja CzyNaCzas [www 3]. Pozwala ona śledzić autobusy i tramwaje transportu publicznego na mapie w czasie rzeczywistym, wskazuje pozycję autobusu/tramwaju na jego trasie oraz wylicza opóźnienie. Aplikacja informuje też o utrudnieniach na trasie autobusów czy tramwajów. Niestety obecnie aplikacja ta działa tylko w dwóch miastach, Warszawie i Poznaniu.

W czasie pandemii COVID-19 użytkownicy powszechnie korzystali z innej aplikacji działającej w ramach portalu Otwarte Dane – ŚwiatPrzychodni [www 4]. SwiatPrzychodni.pl to portal internetowy ułatwiający wyszukiwanie placówek publicznej służby zdrowia z najkrótszym czasem oczekiwania na wizytę lekarską. Dane o czasie oczekiwania pochodzą ze sprawozdawczości dotyczącej długości kolejek, jaką zobowiązani są prowadzić świadczeniodawcy współpracujący z Narodowym Funduszem Zdrowia. W portalu można sprawdzić czas oczekiwania na wizytę w podstawowych poradniach medycznych (np. okulistycznych, ginekologicznych, laryngologicznych, gastrologicznych, endokrynologicznych, dermatologicznych, ortopedycznych czy neurologicznych), czas oczekiwania na specjalistyczne badania (np. rezonans magnetyczny), zabiegi i leczenie szpitalne. Poza sprawdzeniem wolnych terminów na profilach placó-

wek medycznych znajdują się informacje ułatwiające kontakt i dotarcie do nich. Ponadto portal umożliwia pacjentom dzielenie się opiniami na temat placówek medycznych oraz udostępnia publikacje o tematyce medycznej.

Innym przykładem wykorzystania otwartych danych na poziomie regionu jest platforma GZM Data Store w ramach Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. W wyniku prac nad platformą otwartych danych zostało zinwentaryzowanych ponad 1700 zbiorów danych z 28 gmin uczestniczących w projekcie. Wśród kategorii danych można wskazać m.in. na plany zagospodarowania przestrzennego, budżety gmin, drogi publiczne, zabytki, budżet obywatelski [www 5]. Dzięki platformie zostały udostępnione dane dotyczące m.in. rozkładów jazdy, trasy autobusów, tramwajów czy trolejbusów, lokalizacji przystanków, automatów biletowych czy punktów sprzedaży, a także rzeczywistego czasu odjazdów pojazdów. Dane te wykorzystuje Zakład Transportu Metropolitalnego (ZTM) [www 6], który jest jednostką GZM.

17.4. Rozwój i wyzwania inteligentnych miast

Rozwój ICT, wykorzystanie ich w inteligentnej administracji publicznej, która kreuje rozwój poszczególnych terytoriów, zmierza w kierunku tworzenia inteligentnych miast (Smart Cities). Miast, które są przyjazne dla ich mieszkańców, otwarte na innowacje, kreatywne, potrafiące się szybko dostosowywać do uwarunkowań zewnętrznych oraz wewnętrznych. To miasta, gdzie w oparciu o m.in. gromadzoną dużą ilość danych w czasie rzeczywistym z różnych obszarów funkcjonowania, np. natężenia ruchu, zużycia energii, wody, miejsc i ilości powstawania odpadów komunalnych, uczestniczenia mieszkańców w wydarzeniach kulturalnych czy sportowych, są podejmowane decyzje przez zarządzających miastami na podstawie faktów. Ma to zmierzać do podniesienia jakości życia mieszkańców, zwiększenia ich roli w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju miasta, do zwiększenia dobrostanu w mieście.

Rozwój inteligentnych miast ma istotne znaczenie z punktu widzenia prognoz w zakresie ludności w miastach. Szacuje się, że do 2050 roku 68% światowej populacji będzie mieszkać w miastach w porównaniu do obecnie 55% zamieszkującej populacji [UNEP, 2018].

Inteligentne miasto − Smart City − jest określane w różny sposób. The International Organisation for Standardisation (ISO) określa Smart City jako skuteczną integrację systemów fizycznych, cyfrowych i ludzkich w środowisku zabudowanym, aby zapewnić zrównoważoną, dostatnią i integracyjną przyszłość dla swoich obywateli [ISO, 2017]. Termin „inteligentne miasta" jest łączony z wykorzystaniem ICT w celu poprawy jakości życia obywateli, poprawy interakcji z władzami i promowania zrównoważonego rozwoju [Ismagilova i in., 2020].

Aby miasta stawały się celowo i świadomie inteligentnymi, zarządzający nimi w ramach wizji rozwoju powinni ustanawiać i realizować skutecznie strategię dotyczącą Smart City. W celu skutecznej realizacji strategii inteligentnych miast potrzebne są ramy odniesienia dla nich, tak aby zidentyfikować wspólne elementy składowe. Analizy pozwalają wskazać, że do elementów strategii inteligentnych miast należą: świadomość strategiczna, planowanie strategiczne biznesowe, decyzje inwestycyjne IT, struktura organizacyjna IT, komitet sterujący, proces priorytetyzacji IT, planowanie strategiczne IT, budżetowanie IT, plan marketingowy, zdolność reagowania IT, raportowanie i strategia zarządzania IT [Korachi i Bounabat, 2020].

W koncepcji Smart City, biorąc pod uwagę poziom rozwoju technologicznego oraz poziom integracji smart systemu społeczno-ekologicznego, można wskazać na cztery etapy: pierwszy z nich to komunikacja (informatyka), kolejny funkcjonalność (inteligentne systemy), jakość życia (społeczne i ludzkie związki) oraz czwarty zrównoważenie (systemy ekologiczne) [Anttiroiko, Valkama i Bailey, 2014]. Na przykład w odniesieniu do komunikacji znaczenie może mieć wymiar kulturowy wyrażony np. poprzez wykorzystanie przez różne populacje smartfonów w kształtowaniu idei inteligentnych miast [Chmielarz i in., 2021].

W ramach Smart City można zidentyfikować cztery kategorie usług: usługi miejskie, np. zarządzanie odpadami, zarządzanie wodą; centralizacja i dystrybucja usług rządowych: zarządzanie katastrofami, służby zatrudniania; usługi społeczne: zdrowie, edukacja; gospodarka: usługi finansowe, turystyka [Oktaria, Suhardi i Budi Kurniawan, 2017].

Wśród wyzwań dla inteligentnych miast są zagrożenia wynikające z bezpieczeństwa informacji czy prywatności w kontekście zarządzania i przetwarzania gromadzonych danych osobowych. Obszary, które są istotne, to m.in. prywatność i bezpieczeństwo urządzeń i usług mobilnych; infrastruktura inteligentnego miasta, systemy zasilania, algorytmy i protokoły w celu poprawy bezpieczeństwa i prywatności, wykorzystanie i przyjęcie inteligentnych usług przez obywateli, wykorzystanie *blockchain* i korzystanie z mediów społecznościowych [Ismagilova i in., 2020]. Poprzez różnego rodzaju naruszenia bezpieczeństwa zagrażające prywatności danych zaangażowanie obywateli i zaufanie do systemów i usług inteligentnych miast może spadać [Ismagilova i in., 2020].

Pomimo tego zainteresowanie projektami Smart Cities cały czas rośnie. Organizacją aktywnie zaangażowaną w rozwój Smart Cities jest IEEE Smart Cities. Identyfikuje ona i rozwija najlepsze praktyki techniczne w różnych obszarach funkcjonalnych i aplikacyjnych w miastach [www 7].

Skuteczne wdrożenie rozwiązań Smart City jest oczekiwane przez wielu interesariuszy. Ważna staje się zatem ich ocena poprzez różne Smart City Assessment (SCA). Narzędzia te dysponują wskaźnikami oceniającymi korzyści dla

różnych interesariuszy, takich jak władze miasta, inwestorzy i agencje finansujące, naukowcy czy obywatele [Patrão, Moura i de Almeida, 2020]. Zaproponowano 34 SCA, które można podzielić na następujące grupy: Kompleksowość (Zakres włączenia wskaźników do wybranych narzędzi oraz Rozkład wskaźników); Zaangażowanie interesariuszy; Wrażliwość na kontekst; Potrzeby strategiczne; Zarządzanie niepewnością; Powiązania i interoperacyjność; Zmiany czasowe; Elastyczność; Wykonalność; Prezentacja i komunikacja wyników; Plany działania [Patrão, Moura i de Almeida, 2020].

Wśród międzynarodowych standardów, które współtworzą wskaźniki do oceny Smart Cities w różnych obszarach, np. edukacji, zdrowia, odpadów, rekreacji, sportu i kultury, transportu, wody czy urbanistyki, można wskazać na: ISO 37120:2018 Sustainable development of communities – indicators for city services and quality of life [*ISO 37120:2018*, 2018], ISO/DIS 37122:2019 Sustainable development in communities − indicators for Smart cities [*ISO 37122:2019*, 2019], ETSI TS 103 463 Key performance indicators for sustainable digital multiservice cities [European Telecommunications Standards Institute, 2017], ITU-T Y.4901/L.1601 key performance indicators related to the use of information and communication technology in Smart sustainable cities [ITU. *Y.4901/L.1601*, 2016], ITU-T Y.4902/L.1602 Key performance indicators related to the sustainability impacts of information and communication technology in Smart sustainable cities [ITU. *Y.4902/L.1602*, 2016] czy ITU-T Y.4903/L.1603 Key performance indicators for Smart sustainable cities to assess the achievement of sustainable development goals [ITU. *Y.4903/L.1603*, 2016].

Ciekawą propozycję pomiaru zrównoważenia miast zaproponowali Wątróbski i in. [2022], w której zintegrowano metodę wielokryterialnego podejmowania decyzji (MCDA, Multi-Criteria Decision Analysis) z pomiarem zmienności wyników alternatyw, zwaną techniką oceny zmienności danych dla kolejności preferencji według podobieństwa do idealnego rozwiązania. Metodę tę wykorzystano do oceny zrównoważonych miast i społeczności w 26 krajach europejskich.

Stosowane narzędzia SCA mają pewne wady, wśród których wymienia się: brak równowagi rozkładu wskaźników; większość narzędzi to oceny statyczne lub migawki; występują ograniczenia przy porównywaniu miast o różnych skalach; nie mierzą ani nie oceniają wpływu na konkretne lokalne potrzeby lub cele; nie jest oceniane zaangażowanie interesariuszy w rozwój i procesy wdrażania Smart City; nie jest również oceniana wykonalność wdrożeń, nie oceniają wkładu w realizację Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDG) [Patrão, Moura i de Almeida, 2020], a przecież Smart City wspomaga globalny zrównoważony rozwój, chociaż wiele jeszcze miast nie jest w stanie się przyłączyć do wykorzystania zalet tego rozwiązania.

Inteligentne miasta powinny więc zmierzać w kierunku zrównoważonego rozwoju w formule inteligentnych zrównoważonych miast (*Smart Sustainable City*).

17.5. Koncepcja inteligentnego zrównoważonego miasta

Jednym z głównych wyzwań zrównoważonego rozwoju w ostatnich 20 latach było zarządzanie miastem [Bibri i Krogstie, 2017]. W takim rozwoju i postrzeganiu miast odgrywało swoją rolę zarządzanie publiczne na czele z jakością zarządzania przez władze miasta różnymi instytucjami publicznymi. Odpowiednie godzenie interesów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych w miastach było wyzwaniem na rzecz zrównoważonego rozwoju miast w kontekście badań i wdrażania w nich rozwiązań, metod, procesów i technologii [Bouzguenda, Alalouch i Favaa, 2019]. Koncepcja „zrównoważonego miasta" ewoluowała zatem aż do „inteligentnego zrównoważonego miasta". Zrównoważony rozwój łączony z infrastrukturą ICT i inteligencją w środowisku miejskim tworzy inteligentne zrównoważone miasto. Takie miasto wykorzystuje technologie informacyjno-komunikacyjne, a także inne środki w celu poprawy jakości życia, efektywności funkcjonowania i usług miejskich oraz konkurencyjności, przy jednoczesnym zapewnieniu, że spełnia potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń w kontekście gospodarczym, społecznym, środowiskowym i kulturowym [www 8]. Natomiast zrównoważone miasto określano jako bezpieczne dla środowiska, sprzyjające włączeniu społecznemu i efektywne gospodarczo, które umożliwia wszystkim swoim obywatelom zaspokojenie własnych potrzeb i poprawę ich dobrostanu, bez degradacji świata przyrody i życia innych ludzi, teraz lub w przyszłości [Koh, Gunawansa i Bhullar, 2010; United Nations, 2009]. Zrównoważone miasto zostało określone w jednym z 17 celów ONZ związanych ze zrównoważonym rozwojem na świecie. Jest to cel 11 – Zrównoważone miasta i społeczności (wspólnoty) [United Nations, 2020]. Zrównoważenie zatem jest jednym ze strategicznych celów Smart Cities [Toli i Murtagh, 2020].

W celu umożliwienia oceny „inteligentności" i „zrównoważenia" miast, a także śledzenia postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju zostały opracowane Kluczowe wskaźniki wydajności dla inteligentnych i zrównoważonych miast (KPI4SSC). Zostały one przygotowane wspólnie przez UNECE i ITU w kontekście inicjatywy United for Smart Sustainable Cities, która zrzesza 16 agencji ONZ. Wskaźniki, których zidentyfikowano 91, zostały podzielone na 3 obszary: Gospodarka, Środowisko, Społeczeństwo i Kultura z uwzględnieniem w każdym z nich ICT [UNECE, 2021]. Każdy z trzech obszarów jest podstawą do KPI dla Smart Sustainable Cities:

- Gospodarka: ICT (w tym infrastruktura teleinformatyczna, woda i kanalizacja, drenaż, zaopatrzenie w energię elektryczną, transport i sektor publiczny), produktywność (w tym innowacyjność i zatrudnienie), infrastruktura (w tym woda i kanalizacja, odpady, dostawy energii elektrycznej, transport oraz planowanie przestrzenne i urbanistyczne);
- Środowisko: środowisko (w tym jakość powietrza, woda i kanalizacja, odpady, jakość środowiska oraz przestrzeń publiczna i przyroda), energia;
- Społeczeństwo i kultura: edukacja, zdrowie i kultura, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, integracja społeczna i bezpieczeństwo żywnościowe [UNECE, 2021].

17.6. Przykłady inteligentnego zrównoważonego miasta

Jednym z przykładów inteligentnego zrównoważonego miasta jest Londyn. Miasto to od wielu lat wprowadza rozwiązania z zakresu Smart City i jest uznawane jako jeden z liderów w tej dziedzinie na świecie. W 2017 roku został mianowany pierwszy w urzędzie miasta londyński Chief Digital Officer (CDO) w celu przeprowadzenia ogólnolondyńskiej transformacji cyfrowej, realizacji inicjatyw związanych z danymi i Smart City [www 9].

Działania w zakresie Smart City zostały określone przez burmistrza Sadiqa Khana w czerwcu 2018 roku poprzez nową mapę drogową Smarter London Together. Kładzie ona nacisk na projektowanie zorientowane na obywatela, udostępnianie danych, inteligentną infrastrukturę, umiejętności cyfrowe i współpracę. Postępy prac można śledzić na karcie Smarter London Together Report Card, w której określono pięć misji zaprezentowanych w tabeli 17.3.

Tabela 17.3. Pięć misji Smart City w Londynie

Misja	Nazwa misji	Przykładowe projekty
Misja 1.	Więcej usług zaprojektowanych przez użytkowników	Talk London, Civic Innovation Challenge (CIC), Civic Crowdfunding
Misja 2.	Zawrzyj nową umowę na dane miasta	Londyn Datastore, Mapa jakości powietrza w Londynie, Baza danych rozwoju Londynu (LDD), Odpowiedzialna współpraca danych dla samorządu, Mapy internetowe i usługi danych w Londynie
Misja 3.	Światowej klasy łączność i inteligentniejsze ulice	Połączony Londyn, Mapa połączeń, Udostępnianie miast
Misja 4.	Wzmocnij cyfrowe przywództwo i umiejętności	Program talentów cyfrowych, Budżet na edukację dorosłych, Włączenie cyfrowe i Urząd Miasta
Misja 5.	Poprawa współpracy w całym mieście	Londyńskie Biuro Technologii i Innowacji (LOTI), GovTech dla Londynu, Inteligentna energia, Rejestr aktywów londyńskiego metra (LUAR), Aplikacja do mapowania infrastruktury (IMA)

Źródło: [www 10].

W związku z rozwojem innowacji i nowej infrastruktury cyfrowej, którą umożliwia 5G i sztuczna inteligencja, realizowany jest Projekt Emerging Technology Charter. Dotyczy on tzw. miejskiej sztucznej inteligencji i obejmuje testowanie, wdrażanie technologii i usług gromadzenia danych, takich jak czujniki, kamery, drony, robotyka, usługi mobilności, rozszerzona i wirtualna rzeczywistość, a także zautomatyzowane i algorytmiczne podejmowanie decyzji. Dla przykładu dotyczy to IoT, gdzie łączy się urządzenia, czujniki, oświetlenie uliczne lub maszyny z Internetem, używając oprogramowania, aby mogły zbierać i przesyłać dane, albo inteligentnej mobilności, gdzie wykorzystuje się technologię do zmiany sposobu, w jaki podróżujemy, np. wspólne przejazdy, wspólne korzystanie z samochodu, responsywne autobusy, e-rowery i e-skutery, a także rozwój połączonych pojazdów autonomicznych [www 11].

17.7. Podsumowanie

Instytucje publiczne stoją przed wyzwaniem wykorzystania coraz to nowszych możliwości inteligentnych technologii do budowy inteligentnej administracji publicznej i inteligentnych miast. Wymagana jest przy tym ścisła współpraca całego sektora publicznego oraz włączenie do podejmowanych projektów organizacji biznesowych. Projekty tego typu są z pewnością związane z wysokimi kosztami i konieczne jest poszukiwanie źródeł ich finansowania w ramach programów i konkursów unijnych. Inteligentne technologie wymagają też nowych kompetencji zarówno od pracowników sektora publicznego, jak i od obywateli i przedsiębiorców. Niezmiernie ważne są też przepisy prawa regulujące wykorzystanie technologii inteligentnych, a także zaufanie do tych technologii w instytucjach publicznych oraz klientów tych instytucji. Konieczne jest więc nowe spojrzenie na cyfryzację w zarządzaniu publicznym, a w strategii rozwoju inteligentnej administracji publicznej jako wizję należy przyjąć, iż inteligentna administracja publiczna to taka, która łączy wysoki stopień wykorzystania najnowszych inteligentnych technologii informatycznych z wiedzą i zaangażowaniem pracowników oraz uświadomieniem jej możliwości klientom sektora publicznego.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Bekhta A. (2021), *Blockchain. Możliwości i wyzwania dla sektora publicznego* [w:] R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Fountain J.E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Frączkiewicz-Wronka A., Ziemba E. (2022), *Wpływ koncepcji Healthcare 4.0 na digitalizację sektora usług zdrowotnych* [w:] J. Waśniewski (red.), *Uwarunkowania digitalizacji usług zdrowotnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

International Standard Organisation (ISO) (2017), *Smart City Concept Model − Guidance for Establishing a Model for Data Interoperability*, (Vol. 30182), Geneva.

Komisja Europejska (2019), *High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai (dostęp: 12.07.2022).

Kosowska E., Zborowska E. (2020), *Jak AI zmienia sektor publiczny*, White paper powstały przy w współpracy z SAS Institute, IDC, Warszawa.

UNECE (2021), *Guidelines on Tools and Mechanism to Finance Smart Sustainable Cities Projects. A U4SSC Deliverable*, https://unece.org/housing/publications/guidelines-financing-SSCprojects (dostęp: 12.07.2022).

United Nations (2009), *Planning Sustainable Cities – Global Report on Human Settlements*, Human Settlements Programme, https://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2831 (dostęp: 12.08.2022).

United Nations (2018), *The e-Government Survey 2018: Gearing e-Government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies*, https://www.unescap.org/resources/e-government-survey-2018-gearing-e-government-support-transformation-towards-sustainable (dostęp: 22.07.2022).

United Nations (2020), *New York e-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development with Addendum on COVID-19 Response*, Department of Economic and Social Affairs, https://publicadministration.un.org (dostęp: 13.07.2022).

Wydawnictwa ciągłe

Anthopoulos L.G. (2017), *Smart Government: A New Adjective to Government Transformation or a Trick?* [w:] *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick?* „Public Administration and Information Technology", Vol. 22, s. 263-293, https://doi.org/10.1007/978-3-319-57015-0_6

Anthopoulos L., Reddick C.G. (2016), *Smart City and Smart Government: Synonymous or Complementary?* Proceedings of the WWW2016 ACM 25th World Wide Web International Conference, Montreal, https://doi.org/10.1145/2872518.2888615

Anttiroiko A.V., Valkama P., Bailey S.J. (2014), *Smart Cities in the New Service Economy: Building Platforms for Smart Services*, „AI & Soc", Vol. 29, s. 323-334, https://doi.org/10.1007/s00146-013-0464-0

Bibri S.E., Krogstie J. (2017), *ICT of the New Wave of Computing for Sustainable Urban Forms: Their Big Data and Context-aware Augmented Typologies and Design Concepts*, "Sustainable Cities and Society", Vol. 32, s. 449-474, https://doi.org/10.1016/j.scs.2017.04.012

Bouzguenda I., Alalouch C., Favaa N. (2019), *Towards Smart Sustainable Cities: A Review of the Role Digital Citizen Participation Could Play in Advancing Social Sustainability*, „Sustainable Cities and Society", Vol. 50, 101627, https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101627

Chmielarz W., Zborowski M., Fandrejewska A., Atasever M. (2021), *The Contribution of Socio-Cultural Aspects of Smartphone Applications to Smart City Creation. Poland–Turkey Comparison*, „Energies", Vol. 14, 2821, https://doi.org/10.3390/en14102821

Fosso Wamba S., Akter S., Edwards A., Chopin G., Gnanzou D. (2015), *How 'Big Data' Can Make Big Impact: Findings from a Systematic Review and a Longitudinal Case Study*, „International Journal of Production Economics", Vol. 165, s. 234-246, http://dx.doi.org/10.1016/j.ijpe.2014.12.031

Fredriksson C., Mubarak F., Tuohimaa M., Zhan M. (2017), *Big Data in the Public Sector: A Systematic Literature Review*, „Scandinavian Journal of Public Administration", Vol. 21(3), s. 39-61.

Gascó-Hernández M., Martin E.G., Reggi L., Pyo S., Luna-Reyes L.F. (2018), *Promoting the Use of Open Government Data: Cases of Training and Engagement*, „Government Information Quarterly", Vol. 35(2), s. 234, https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.01.003

Gil-Garcia J.R., Helbig N., Ojo A. (2014), *Being Smart: Emerging Technologies and Innovation in the Public Sector*, „Government Information Quarterly", Vol. 31(S1), s. 11-18, https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.09.001

Gil-Garcia J.R., Zhang J., Puron-Cid G. (2016), *Conceptualizing Smartness in Government: An Integrative and Multi-dimensional View*, „Government Information Quarterly", Vol. 33(3), s. 524-534, https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.03.002

Harsh A., Ichalkaranje N. (2015), *Transforming e-Government to Smart Government: A South Australian Perspective*, „Advances in Intelligent Systems and Computing", Vol. 1, s. 9-16, https://doi.org/10.1007/978-81-322-2012-1_2

Hautamäki A., Oksanen K. (2018), *Digital Platforms for Restructuring the Public Sector* [w:] A. Smedlund, A. Lindblom, L. Mitronen (eds.), *Collaborative Value Co-creation in the Platform Economy*, Translational Systems Sciences, 11, Springer, Singapore, s. 91-108, https://doi.org/10.1007/978-981-10-8956-5_5

Hossain M.A., Dwivedi Y.K., Rana N.P. (2016), *State-of-the-art in Open Data Research: Insights from Existing Literature and a Research Agenda*, „Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce", Vol. 26(1-2), s. 14-15, https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1124007

Ismagilova E., Hughes L., Rana Nripendra P., Yogesh Dwivedi K. (2020), *Security, Privacy and Risks within Smart Cities: Literature Review and Development of a Smart City Interaction Framework*, „Information Systems Frontiers", https://doi.org/10.1007/s10796-020-10044-1

Janowski T. (2015), *Digital Government Evolution: From Transformation to Contextualization*, „Government Information Quarterly", Vol. 32, s. 221-236, https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001

Koh K.L., Gunawansa A., Bhullar L. (2010), *"Eco-Cities" and "Sustainable Cities" – Whither?* "Social Space", s. 84-92, https://ink.library.smu.edu.sg/lien_research/58 (dostęp: 14.08.2022).

Korachi Z., Bounabat B. (2020), *Towards a Frame of Reference for Smart City Strategy Development and Governance*, „Journal of Computer Science", Vol. 16(10), s. 1451-1464, https://doi.org/10.3844/jcssp.2020.1451.1464

Martin Ch.J. (2014), *Barriers to the Open Government Data Agenda: Taking a Multi-Level Perspective*, „Policy and Internet", Vol. 6(3), s. 217-240, https://doi.org/10.1002/1944-2866.POI367

Martinovic I., Kello L., Sluganovic I. (2017), *Blockchains for Governmental Services: Design Principles, Applications, and Case Studies*, „Working Paper Series", No. 7, Centre for Technology & Global Affairs, University of Oxford.

Oktaria D., Suhardi, Kurniawan N.B. (2017), *Smart City Services: A Systematic Literature Review*, International Conference on Information Technology Systems and Innovation (ICITSI), Bandung, October 23-24, s. 206-213, doi: 10.1109/ICITSI.2017.8267944

Patrão C., Moura P., de Almeida A.T. (2020), *Review of Smart City Assessment Tools*, "Smart Cities", Vol. 3, s. 1117-1132, https://doi.org/10.3390/smartcities3040055

Scholl H.J., Scholl M.C. (2014), *Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice*, Proceedings of the iConference, s. 163-176, https://doi.org/10.9776/14060

Toli A.M., Murtagh N. (2020), *The Concept of Sustainability in Smart City Definitions*, „Frontiers in Built Environment", Vol. 6(77), https://doi.org/.3389/fbuil.2020.00077

Wątróbski J., Bączkiewicz A., Ziemba E., Sałabun W. (2022), *Sustainable Cities and Communities Assessment Using the DARIA-TOPSIS Method*, "Sustainable Cities and Society", Vol. 83, 103926, https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103926.

Wieczorkowski J. (2014), *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych", Vol. 33, s. 568-579.

Zuiderwijk A., Chen Y.-C., Salem F. (2021), *Implications of the Use of Artificial Intelligence in Public Governance: A Systematic Literature Review and a Research Agenda*, „Government Information Quarterly", Vol. 38(2), 101577, https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 172/56, 26.6.2019.

European Telecommunications Standards Institute (2017), *Key Performance Indicators for Sustainable Digital Multiservice Cities*, ETSI: Sophia Antipolis, France.

ISO 37120:2018 (2018), *Sustainable Cities and Communities − Indicators for City Services and Quality of Life*, ISO − International Standardization Organization, Geneva, Switzerland.

ISO 37122:2019 (2019), *Sustainable Cities and Communities − Indicators for Smart Cities*, ISO − International Standardization Organization, Geneva, Switzerland.

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Witryny internetowe

IoT w polskiej gospodarce (2019), Raport grupy roboczej do spraw Internetu rzeczy przy Ministerstwie Cyfryzacji, Ministerstwo Cyfryzacji, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polska-przyszlosci-to-polska-z-internetem-rzeczy (dostęp: 15.07.2022).

ITU. *Y.4901/L.1601* (2016), *Key Performance Indicators Related to the Use of Information and Communication Technology in Smart Sustainable Cities*, June, https://www.itu.int/rec/T-REC-L.1601-201606-I/en (dostęp: 23.09.2022).

ITU. *Y.4902/L.1602* (2016), *Key Performance Indicators Related to the Sustainability Impacts of Information and Communication Technology in Smart Sustainable Cities*, ITU, Geneva, Switzerland, https://www.itu.int/itu-t/recommendations/rec.aspx?rec=12662 (dostęp: 28.08.2022).

ITU. *Y.4903/L.1603* (2016), *Key Performance Indicators for Smart Sustainable Cities to Assess the Achievement of Sustainable Development Goals*, ITU, Geneva, Switzerland, https://www.itu.int/rec/T-REC-Y.4903/en (dostęp: 28.08.2022).

Public Services Government 4.0 – The public sector in the digital age. Leading in a disruptive world (2018), McKinsey & Company, March, https://www.mckinsey.de/publikationen/leading-in-a-disruptive-world/government-40-the-public-sector-in-the-digital-age (dostęp: 15.07.2022).

Sztuczna inteligencja jako element zrównoważonego rozwoju gospodarczo-społecznego (2019), Raport podsumowujący pierwsze spotkanie w ramach projektu Digital Sustainability Forum, Warszawa, https://www.digitalpoland.org/assets/publications/sztuczna-inteligencja-jako-element-zrownowazonego-rozwoju-gospodarczo-spolecznego/sztuczna-inteligencja-jako-element-zrownowazonego-rozwoju-gospodarczo-spolecznego-raport.pdf (dostęp: 15.07.2022.

UNEP (2018), https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html (dostęp: 15.07.2022).

[www 1] https://5stardata.info/en/ (dostęp: 15.07.2022).

[www 2] https://dane.gov.pl/ (dostęp: 15.07.2022).

[www 3] https://dane.gov.pl/pl/application/1252,czynaczaspl (dostęp: 15.07.2022).

[www 4] https://dane.gov.pl/pl/application/application-1250,swiatprzychodnipl (dostęp: 15.07.2022).

[www 5] https://otwartedane.metropoliagzm.pl (dostęp: 15.07.2022).

[www 6] https://www.metropoliaztm.pl/pl/s/e-pop (dostęp: 15.07.2022).

[www 7] https://smartcities.ieee.org (dostęp: 15.07.2022).

[www 8] https://unece.org/housing/sustainable-smart-cities (dostęp: 15.07.2022).

[www 9] https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/supporting-londons-sectors/smart-london (dostęp: 15.07.2022).

[www 10] https://trello.com/b/CIoKi2mP/smarter-london-together-report-card (dostęp: 15.07.2022).

[www 11] https://www.london.gov.uk/publications/emerging-technology-charter-london-0 (dostęp: 15.07.2022).

Hanna Kelm
Karolina Szymaniec-Mlicka
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Rozdział 18

Od Industry 4.0 do Society 5.0 – wyzwania dla zarządzania publicznego

18.1. Wstęp

Rozwiązania dotyczące społeczeństwa przyszłości opierają się zazwyczaj na obserwacji przemian społecznych, technologicznych, ekonomicznych i środowiskowych, które stanowią wskazówki dotyczące tego, z jakimi uwarunkowaniami społeczeństwo to będzie miało do czynienia w przyszłości. W ostatnich latach w państwach wysokorozwiniętych można zaobserwować dynamiczny rozwój cyfryzacji, który uległ dodatkowo znacznemu przyspieszeniu na skutek globalnej pandemii COVID-19. Pandemia spowodowała znaczny spadek mobilności osób i zmusiła społeczeństwa do poszukiwania rozwiązań w świecie wirtualnym. Paradoksalnie pandemia przyczyniła się do zwiększenia dostępności usług (w tym publicznych), co ma niebywałe znaczenie w związku ze zjawiskiem starzenia się społeczeństw krajów wysokorozwiniętych. Wspieranie samodzielności osób starszych stanowi ogromne wyzwanie we współczesnym świecie. Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies*, ICT) może stanowić częściową odpowiedź na to wyzwanie. Nie bez znaczenia pozostają również przemiany klimatyczne, będące efektem degradacji środowiska przez człowieka, oraz rosnąca świadomość społeczna dotycząca konsekwencji tego procesu. Połączenie świata realnego z równoczesnym przenoszeniem niektórych jego aspektów do cyberprzestrzeni, w celu zapewnienia społeczeństwom lepszej jakości życia, stanowi podstawę idei Society 5.0. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie ewolucji społeczeństwa od Industry 4.0 do Society 5.0 oraz zaprezentowanie założeń koncepcji Society 5.0 wraz z przykładowymi jej realizacjami.

18.2. Industry 4.0 w zarządzaniu publicznym – nauka, technologia i innowacje w służbie ludzkości

Industry 4.0 to powszechna nazwa programu rozwoju zainicjowanego przez rząd niemiecki w 2011 roku [Zengin i in., 2021]. Industry 4.0 obejmuje techniczną integrację nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja, chmura obliczeniowa, system cyberfizyczny i internet rzeczy do produkcji przemysłowej [Zezulka i in., 2016; Manogaran i in., 2017; Gajdzik i Grabowska, 2018; Zengin i in., 2021].

Czwarta rewolucja technologiczna objęła też swoim zasięgiem sektor publiczny, gdzie z coraz większą intensywnością są wykorzystywane technologie charakterystyczne dla Industry 4.0, np. sztuczna inteligencja w medycynie, digitalizacja świadczonych usług społecznych. Znamienne jest to, że unowocześnienie i tym samym poprawa efektywności działania organizacji publicznych nie dotyczy działania pojedynczych organizacji, które się na to decydują, ale całych obszarów świadczenia usług publicznych poprzez realizacje odpowiednich programów szczebla centralnego lub regionalnego, przy jednoczesnym dążeniu do transformacji sektora publicznego w kierunku Government 4.0 [Naqvi i Munoz, 2020]. Przejście w kierunku Government 4.0 nie stanowi pojedynczego i krótkoterminowego wdrożenia określonej technologii, a raczej jest to długoterminowy, ewolucyjny proces transformowania rządu i sektora publicznego w celu skupienia się na usługach obywatelskich [Walencik, 2018]. Ramy Government 4.0 są szerokie i obejmują w zasadzie wszystkie polityki publiczne – politykę społeczną, ochronę zdrowia, politykę fiskalną, transportową, sądownictwo, politykę środowiskową itd. [Framework for Government 4.0, 2017]. Świadczenie usług z wykorzystaniem nowoczesnych technologii może się odbywać w kilku konfiguracjach:

- organizacja publiczna–obywatele (*government to citizens*, G2C),
- organizacja publiczna–biznes (*government to businesses*, G2B),
- organizacja publiczna–pracownicy (*government to employees*, G2E),
- organizacja publiczna–organizacja publiczna (*government to government*, G2G).

W warunkach czwartej rewolucji przemysłowej sektor publiczny ma do wypełnienia trzy role – facylitatora, użytkownika i regulatora [Naqvi i Munoz, 2020]. Jako facylitator sektor publiczny powinien wspierać rozwój i adaptacje nowoczesnych technologii, m.in. poprzez wsparcie finansowe i tworzenie nowych podmiotów. Jednocześnie sektor publiczny musi się stać aktywnym użytkownikiem nowoczesnych technologii (sztucznej inteligencji, big data) w codziennej działalności w celu tworzenia nowych polityk publicznych w większym stopniu odpowiadających zmieniającej się rzeczywistości. Jako regulator sektor publiczny odpowiada za proces legislacyjny koncentrujący się na kwestiach etycznych stosowania nowoczesnych technologii i bezpieczeństwa danych.

Wykorzystanie nowoczesnych technologii w sektorze publicznym może pomóc usprawnić świadczenie usług publicznych oraz przyczynić się do jak najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów. Korzyści z zastosowania nowoczesnych technologii w sektorze publicznym są następujące [Stern i in., 2018; Walencik, 2018; Naqvi i Munoz, 2020]:

- identyfikacja problemów w czasie rzeczywistym, szybsza reakcja na nie;
- szybszy i efektywniejszy proces podejmowania decyzji, trafniejsze decyzje;
- dostęp do ogromnej ilości danych, który pozwala na doskonalenie prowadzonych analiz, dostarcza nowych dowodów projektowania oraz adaptacji polityk publicznych do nowej rzeczywistości (*evidence-based public policies*);
- ograniczenie czasu załatwiania spraw urzędowych, biurokracji, bardziej spersonalizowana usługa dla obywateli i biznesu;
- ograniczenie kosztów;
- zwiększona efektywność administracji; technologie ICT umożliwiają wprowadzenie reform odnoszących się do sposobu funkcjonowania organizacji publicznych;
- zwiększona transparentność działań sektora publicznego;
- zwiększona jakość usług;
- ICT może wpływać na osiąganie lepszych rezultatów w kluczowych obszarach (zdrowie, opieka społeczna, bezpieczeństwo, edukacja);
- nowe kanały komunikacji i w efekcie ulepszenie przepływu informacji oraz wsparcie dla aktywnej partycypacji obywateli.

Czerpanie pełnych korzyści z zastosowania w sektorze publicznym technologii znanych z Industry 4.0 wymaga jednak przezwyciężenia pewnych przeszkód. Wśród nich można wskazać [Naqvi i Munoz, 2020]: (1) często przestarzałą infrastrukturę technologii informacyjnych w organizacjach publicznych; (2) brak świadomości statystycznej oraz brak doświadczenia narzędziowego pracowników; (3) problem dostępu do danych przy jednoczesnej konieczności ochrony danych wrażliwych; (4) niska jakość dostępnych danych (np. niekompletność); (5) problem biurokratycznych procedur wewnętrznych w organizacji; (6) brak zasobów finansowych; (7) brak zaufania użytkowników (obywateli) do nowych rozwiązań technologicznych; (8) opór pracowników organizacji publicznych; (9) brak specjalistów; (10) przestarzałe przepisy i procedury pracy.

Wdrożenie nowoczesnych technologii do funkcjonowania sektora publicznego jest znaczącą zmianą zasad jego funkcjonowania i wymaga właściwego zarządzania samą zmianą. Zarządzający powinni dokonać analizy czynników, które mogą w istotny sposób wspomóc lub zahamować proces implementacji rozwiązań technologicznych Industry 4.0 w sektorze publicznym. Müller i Abildgaard Skau [2015] na podstawie przeglądu literatury wskazały sześć obszarów, które należy przeanalizować w procesie zmian, aby zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu. Szczegóły przedstawiono w tabeli 18.1.

Tabela 18.1. Czynniki wspierające implementacje nowoczesnych technologii w sektorze publicznym

Kategoria	Czynnik	Opis
1	*2*	*3*
Otoczenie zewnętrzne	Legislacja	Aktualne ramy prawne umożliwiające nowe inicjatywy w zakresie wykorzystania nowoczesnej technologii w sektorze publicznym
	Reformy polityczne i administracyjne	Reformy polityczno-administracyjne wymagają zaangażowania polityków, aby usprawnić procesy za pomocą technologii
	Czynniki społeczno--ekonomiczne	Kontekst społeczny, w którym znajdują się różne organizacje publiczne. Obywatele z różnych środowisk społecznych będą różnie reagować na implementacje nowych technologii w świadczenie usług publicznych. Czynniki ekonomiczne wpływają z kolei na możliwości rozwoju i wdrażania nowych usług
Organizacja	Zasoby finansowe	Dostępne zasoby finansowe i budżet organizacji odzwierciedlający jej priorytety
	Infrastruktura organizacyjna	Wpływa na gotowość do wdrożenia, np. istniejąca baza danych
	Współpraca	Dzielenie się wiedzą i informacjami pomiędzy pracownikami oraz organizacjami
	Interesariusze	Implementacja nowych technologii angażuje wielu interesariuszy o różnych oczekiwaniach. Należy przeprowadzić analizę interesariuszy, aby upewnić się, że wszystkie interesy są brane pod uwagę i traktowane priorytetowo. Ponadto ważne jest, aby upewnić się, że wszyscy interesariusze mają udział w projekcie, wszyscy są zaangażowani w ten proces
	Kultura organizacyjna	Istotnie wpływa na powodzenie implementacji nowoczesnych technologii, np. konserwatywna kultura działa przeciwko wdrożeniu, zaś konkurencyjna kultura promująca sukces będzie mu sprzyjać, ponieważ zmiany są łatwiejsze do przyjęcia
Zarządzanie	Zaangażowanie	Zaangażowanie osób zarządzających zarówno na poziomie organizacji, jak i poszczególnych projektów wdrożeniowych
	Strategia	Wizja i strategia organizacji m.in. w obszarze zmniejszania przepaści cyfrowej
	Zarządzanie projektami	Zarządzanie zmianą, zarządzanie relacjami, określenie osób odpowiedzialnych za projekt wdrożeniowy, zarządzanie ryzykiem. Ewaluacja – implementacja nowoczesnych technologii to proces ciągły, a nie jednorazowe wdrożenie
Pracownicy	Zasoby ludzkie	Kluczowy element implementacji nowoczesnych technologii, zwłaszcza możliwości pracowników. Istotną rolę we wdrażaniu innowacji technologicznych odgrywają również osobiste i polityczne relacje władzy, które wpływają na postrzeganie przez pracowników nowych technologii
	Opór przed zmianami	Opór wobec zmian stanowi istotny czynnik ryzyka. Pracownicy są zmuszani do opuszczenia swojej strefy komfortu; interesy osobiste poszczególnych pracowników mogą mieć wyższy priorytet niż interesy organizacji; brak partycypacji; wartości, normy i rutyny wpływające na zachowania związane z pracą. Wielu pracowników wykonuje pracę opartą na nawykach i wcześniejszej nauce, która może nie obejmować aspektu technologicznego

cd. tabeli 18.1

1	2	3
	Edukacja i szkolenia	Edukacja i szkolenia w zakresie wykorzystania nowoczesnych technologii w usługach społecznych. Jest to także jeden ze sposobów na zmniejszenie oporów przed zmianami. Również szkolenia w zakresie wprowadzenia obywateli w realia usług publicznych świadczonych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii
Obywatele	Wykluczenie cyfrowe	Wykluczenie cyfrowe jako bariera cyfryzacji odzwierciedla różnice demograficzne i społeczne między grupami obywateli. Dla sukcesu wdrożenia nowoczesnych technologii niezbędna jest akceptacja obywateli, ich gotowość. Poziom doświadczenia internetowego, wiedza technologiczna i umiejętność czytania i pisania są ważnymi czynnikami we wdrażaniu innowacji technologicznych. Pozytywne wcześniejsze doświadczenia z e-usługami i poczuciem własnej skuteczności sprzyjają akceptacji obywateli dla nowych form świadczenia usług
	Edukacja i szkolenia	Edukacja i szkolenia obywateli przyczyniają się do zmniejszenia przepaści cyfrowej i zwiększają prawdopodobieństwo pomyślnego wdrożenia nowoczesnych technologii. W ramach szkoleń i edukacji rząd musi zwiększyć świadomość obywateli w zakresie nowych form świadczenia usług, pokazać ich wartość, aby zachęcić obywateli do korzystania z nich. Brak świadomości jest barierą we wdrażaniu, ponieważ społeczeństwo musi wiedzieć o usługach, aby zacząć z nich korzystać, co sprawia, że marketing jest ważną częścią wysiłków digitalizacyjnych
	Potrzeby obywateli i zaufanie	Sektor publiczny powinien się skoncentrować na potrzebach obywateli, aby zapewnić adekwatność i użyteczność swoich usług. Uwzględnienie postrzeganej użyteczności oraz łatwości użytkowania jest istotne, aby jak najwięcej obywateli korzystało z usług bazujących na nowoczesnych technologiach. Zapewnienie bezpieczeństwa i prywatności danych, co buduje zaufanie do technologii
Technologia	Infrastruktura	Niewystarczająca infrastruktura oznacza niepowodzenie wdrożenia. Przeszkody w wymianie danych i interoperacyjności stanowią bariery we wdrażaniu. Kompatybilność i integracja systemów zwiększa prawdopodobieństwo powodzenia wdrożenia. Ważna jest również zdolność branży IT do tworzenia innowacyjnych systemów wspierających usługi publiczne. Systemy te muszą uwzględniać złożone potrzeby sektora publicznego i poszczególnych obywateli
	Bezpieczeństwo	Wysoki poziom bezpieczeństwa technicznego, zapewniający prywatność danych osobowych obywateli
	Projekt i dostęp	Przyjazność, łatwy dostęp, przejrzystość

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Müller i Abildgaard Skau [2015].

Rozwój Industry 4.0 oraz Society 5.0 zmienia nie tylko sposób funkcjonowania organizacji, ale w ślad za tym rodzi konieczność wypracowania nowych umiejętności zarządczych, takich jak [Salgues, 2018]:

- głębokie zrozumienie nowych form innowacji, także społecznych i tzw. innowacji oszczędnych [Weyrauch i Herstatt, 2016],
- zrozumienie znaczenia mediów cyfrowych i możliwości, jakie one stwarzają,
- zrozumienie znaczenia wizerunku organizacji, wykorzystanie i wdrożenie narzędzi oraz ludzi (ambasadorów wizerunku) do jego rozpowszechniania,
- zrozumienie działania sztucznej inteligencji i jej ograniczeń, rozwój umiejętności jej wykorzystania, zrozumienie możliwości big data,
- umiejętność korzystania z inteligencji zbiorowej i organizowania wydarzeń lub narzędzi, aby ją uchwycić,
- zdolność do realizacji działań z wykorzystaniem lobbingu,
- zdolność przyciągania uwagi innych,
- umiejętność wdrażania planów rozwoju form współpracy (*collaboration*), współkonstruowania (*co-construction*), współprojektowania (*co-design*) [Bason, 2018],
- zrozumienie, która część działalności może być zlecona maszynom i zautomatyzowana,
- zrozumienie zalet, mocnych i słabych stron, szans i ograniczeń automatyzacji oraz robotyzacji,
- zrozumienie roli i znaczenia zbierania, a także analizy danych.

18.3. Idea i geneza Society 5.0

Idea koncepcji Society 5.0 opierająca się na wizji przyszłego społeczeństwa kierującego się innowacjami naukowymi i technologicznymi pojawiła się w 2016 roku w dokumentach rządu japońskiego, tzw. piątym planie podstawowym dotyczącym nauki i technologii *The 5th Science and Technology Basic Plan, The Cabinet Office*. Koncepcja Society 5.0 jest inicjatywą łączącą przestrzeń fizyczną (rzeczywisty świat) i cyberprzestrzeń wykorzystującą w pełni ICT, mającą na celu stworzenie „super inteligentnego społeczeństwa" [*Society 5.0*…, 2020] bardziej skoncentrowanego na człowieku (*human-centered*).

Patrząc wstecz na rozwój społeczeństwa, aż do koncepcji Society 5.0, można wskazać na pięć kluczowych momentów – od Society 1.0 do Society 5.0. Society 1.0 można zdefiniować jako grupę ludzi polujących i zbierających się w harmonijnym współistnieniu z naturą. Society 2.0 tworzyło grupy oparte na uprawie rolnej, zwiększaniu organizacji i budowaniu narodu. Kolejne Society 3.0 to społeczeństwo, które promuje industrializację poprzez rewolucję przemy-

słową umożliwiającą masową produkcję. Society 4.0 to współczesne społeczeństwo informacyjne, które realizuje zwiększoną wartość dodaną poprzez dostęp do informacji i interakcję między jednostkami korzystającymi z ICT [Narvaez Rojas i in., 2021]. Rzeczy i ludzie są połączeni z dowolnym miejscem na świecie. Society 5.0 to kolejny etap rozwoju społecznego po społeczeństwie informacyjnym. W społeczeństwie informacyjnym każdy system informatyczny gromadzi dane, przetwarza je, a następnie stosuje wyniki w określonym, często ograniczonym środowisku świata rzeczywistego. Z kolei w Society 5.0 systemy w założeniu mają działać w sposób w pełni zintegrowany, sterując nie tylko pracą określonych urządzeń, ale także zmieniając zachowania społeczne. W odróżnieniu od społeczeństwa informacyjnego gromadzony jest znacznie szerszy wachlarz danych, w znacznie większej objętości i z dużo większą częstotliwością. W Society 5.0 identyfikuje się trzy elementy, które napędzają innowacje społeczne – dane, informacje i wiedza [*Society 5.0*…, 2020]. Rozwój społeczeństwa od Society 1.0 do Society 5.0 przedstawiono w tabeli 18.2.

Tabela 18.2. Rozwój społeczeństwa – od Society 1.0 do Society 5.0

Wyszczególnienie	Society 1.0	Society 2.0	Society 3.0	Society 4.0	Society 5.0
Typ społeczeństwa	Zbieracko-łowieckie	Rolnicze	Przemysłowe	Informacyjne	Super Smart
Produkcja	Zbieractwo, łowiectwo	Produkcja	Mechanizacja	Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)	Połączenie sfery fizycznej (realnej) z cyberprzestrzenią
Materiał	Gleba	Metal	Plastik	Półprzewodniki	Materiał 5.0*
Transport	Nogi	Konie, woły	Samochód, samolot, łódź	Multimobilność	Autonomiczna jazda
Charakter osadnictwa	Koczownictwo, małe osadnictwo	Miasta ufortyfikowane	Miasta przemysłowe	Usieciowienie miast	Miasta autonomiczne, zdecentralizowane
Idea miasta	Przetrwanie	Obronność	Funkcjonalność	Zyskowność	Człowieczeństwo

* Poszukiwanie materiałów przyszłości, badania realizowane w różnego typu ośrodkach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Society 5.0*… [2020].

Society 5.0 to wizja przyszłego społeczeństwa skupionego na człowieku, gdzie poprzez wysoki stopień połączenia cyberprzestrzeni z przestrzenią fizyczną będzie możliwość zrównoważenia postępu gospodarczego z rozwiązywaniem problemów społecznych, m.in. poprzez dostarczanie towarów i usług, które zaspokajają różnorodne ukryte potrzeby niezależnie od lokalizacji, wieku, płci lub języka, tak aby zapewnić wszystkim obywatelom możliwość prowadzenia wysokiej jakości życia pełnego komfortu [*Society 5.0*…, 2020]. Celem Society 5.0

jest „stworzenie równych szans dla wszystkich, a także zapewnienie środowiska do realizacji potencjału każdej jednostki" [Bryndin, 2018]. W tym celu Society 5.0 zastosuje nowe technologie, dążąc do usunięcia fizycznych, administracyjnych i społecznych barier dla samorealizacji jednostki [Gladden, 2019].

Kluczowe znaczenie w koncepcji Society 5.0 ma technologia i łączenie sfery realnej z cyberprzestrzenią. Rodzi to jednocześnie konieczność myślenia o dwóch rodzajach relacji:

- między technologią a społeczeństwem,
- pośredniczącej roli technologii w relacji między jednostkami a społeczeństwem.

Należy zauważyć, że praktyczna realizacja koncepcji Society 5.0 jest obarczona dużym ryzykiem. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że niektóre próby opracowania i wdrożenia technologii Society 5.0 zakończą się kosztowną porażką. Nawet jeśli przewidywane rozwiązania technologiczne zostaną skutecznie wdrożone, istnieje niebezpieczeństwo, że korzystanie z nich przez obywateli może przynieść szkodliwe skutki uboczne w postaci uzależnienia, podobnego do obserwowanych w przypadku uzależnienia od Internetu, gier wideo online i smartfonów [Takahashi, 2018]. W odniesieniu do realizacji koncepcji Society 5.0 dostrzega się także poważne obawy dotyczące cyberbezpieczeństwa. W miarę jak ludzie coraz głębiej włączają technologie i urządzenia sieciowe w codzienne funkcjonowanie, co skutkuje „wysokim stopniem połączenia cyberprzestrzeni ze światem rzeczywistym", wzrasta niebezpieczeństwo, że udane cyberataki mogą mieć bezpośrednie i katastrofalne skutki dla życia ludzi [Gladden, 2019].

Salgues [2018] wskazuje na bariery rozwoju koncepcji Society 5.0, definiując grupy ludzi lub grupy jednostek, które ze względu na pełnione funkcje lub posiadaną władzę blokują rozwój Society 5.0. Wśród barier można wskazać za przywołanym autorem: opór rządu i jego agencji; barierę systemu prawnego; barierę innowacji technologicznych; barierę zasobów ludzkich; barierę kosztów dostępu oraz barierę akceptacji użytkownika. Ze wszystkich wskazanych barier najbardziej złożona jest bariera akceptacji użytkownika, akceptacji społecznej, a przezwyciężenie jej wymaga zaangażowania obywateli, współtworzenia wraz z nimi produktów i usług [Salgues, 2018].

Serpa i Ferreira [2018] zauważają, że japońska inicjatywa Society 5.0 opiera się na paradygmacie Industry 4.0, który został opracowany w Niemczech w pierwszej połowie tej dekady. Zasadniczo Society 5.0 stara się wykorzystać szybko rozwijające się technologie, które Industry 4.0 wykorzystuje do produkcji w firmach, i zintegrować je głębiej z codziennym życiem zwykłych ludzi. Podczas gdy przejawy Industry 4.0 koncentrują się na stosowaniu nowych technologii w celu zwiększenia efektywności organizacji, wydajności i (ostatecznie) wyników finansowych, inicjatywa Society 5.0 ma na celu zrównoważenie tego

komercyjnego nacisku poprzez zastosowanie nowych technologii związanych z robotyką społeczną, sztuczną inteligencją, Internetem rzeczy, wirtualną rzeczywistością, aby jakościowo poprawić jakość życia poszczególnych ludzi i przynieść korzyści całemu społeczeństwu [Gladden, 2019]. Jeśli paradygmat Industry 4.0 jest rozumiany jako skupienie się na tworzeniu „inteligentnej fabryki", to Society 5.0 jest nastawione na stworzenie „inteligentnego społeczeństwa" przyszłości [Gladden, 2019] .

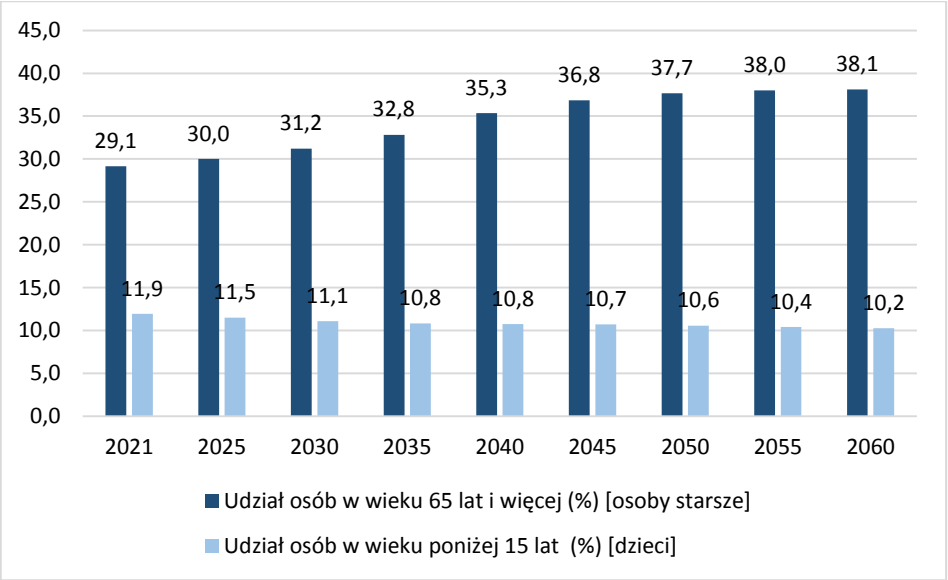
18.4. Egzemplifikacja zjawiska – japoński model Society 5.0

Zarys sytuacji społeczno-ekonomicznej Japonii

Japonia należy do państw o najwyższym światowym poziomie rozwoju [UNDP, 2020], jednakże podobnie jak większość państw wysokorozwiniętych, boryka się z narastającymi problemami społecznymi. Głównymi źródłami problemów społecznych Japonii są dwa zjawiska. Po pierwsze jest to koncentracja ludności w miastach, a po drugie starzejące się społeczeństwo.

Japończycy coraz częściej wybierają życie w mieście, co powoduje, że tereny wiejskie Japonii pustoszeją, a tamtejsza infrastruktura niszczeje. Utrzymywanie infrastruktury oraz oferowanie usług publicznych (drogi, wodociągi, transport publiczny, szpitale) dla niewielkiej liczby mieszkańców, którzy pozostali w niektórych wiejskich regionach, jest coraz częściej nieopłacalne (zbyt kosztowne w przeliczeniu na osobę, tzw. zjawisko niedoboru konsumentów) [*Society 5.0*…, 2020]. Może to w przyszłości doprowadzić do sytuacji, w której osoby te pozostaną bez dostępu do niektórych usług publicznych i infrastruktury. Tymczasem wzrost zagęszczenia ludności w miastach skutkuje zatorami komunikacyjnymi, nadmiernym obciążeniem infrastruktury miejskiej, a tym samym jej szybszym zużyciem, jak również ryzykiem powstania szkód na dużą skalę, a nawet klęsk żywiołowych.

Na starzenie się społeczeństwa składają się takie elementy, jak spadająca liczba urodzeń i wzrastająca oczekiwana długość życia. W długim okresie spowoduje to znaczne zmniejszenie się zasobów siły roboczej. Pomimo niedoborów siły roboczej (szczególnie w sektorze usług) młodzi Japończycy często nie posiadają stałego zatrudnienia, a płace nie są wysokie. Zjawisko to dodatkowo przyczynia się do obniżania już i tak bardzo niskiego wskaźnika urodzeń. Niedobory siły roboczej wpływają na spadek dochodów państwa pochodzących z podatków, co dodatkowo utrudnia finansowanie utrzymania infrastruktury oraz ponoszenie kosztów związanych z wydatkami społecznymi na potrzeby osób starszych, co w efekcie będzie powodowało obniżenie jakości usług publicznych i zmniejszenie środków na pomoc osobom potrzebującym [*Society 5.0*…, 2020].

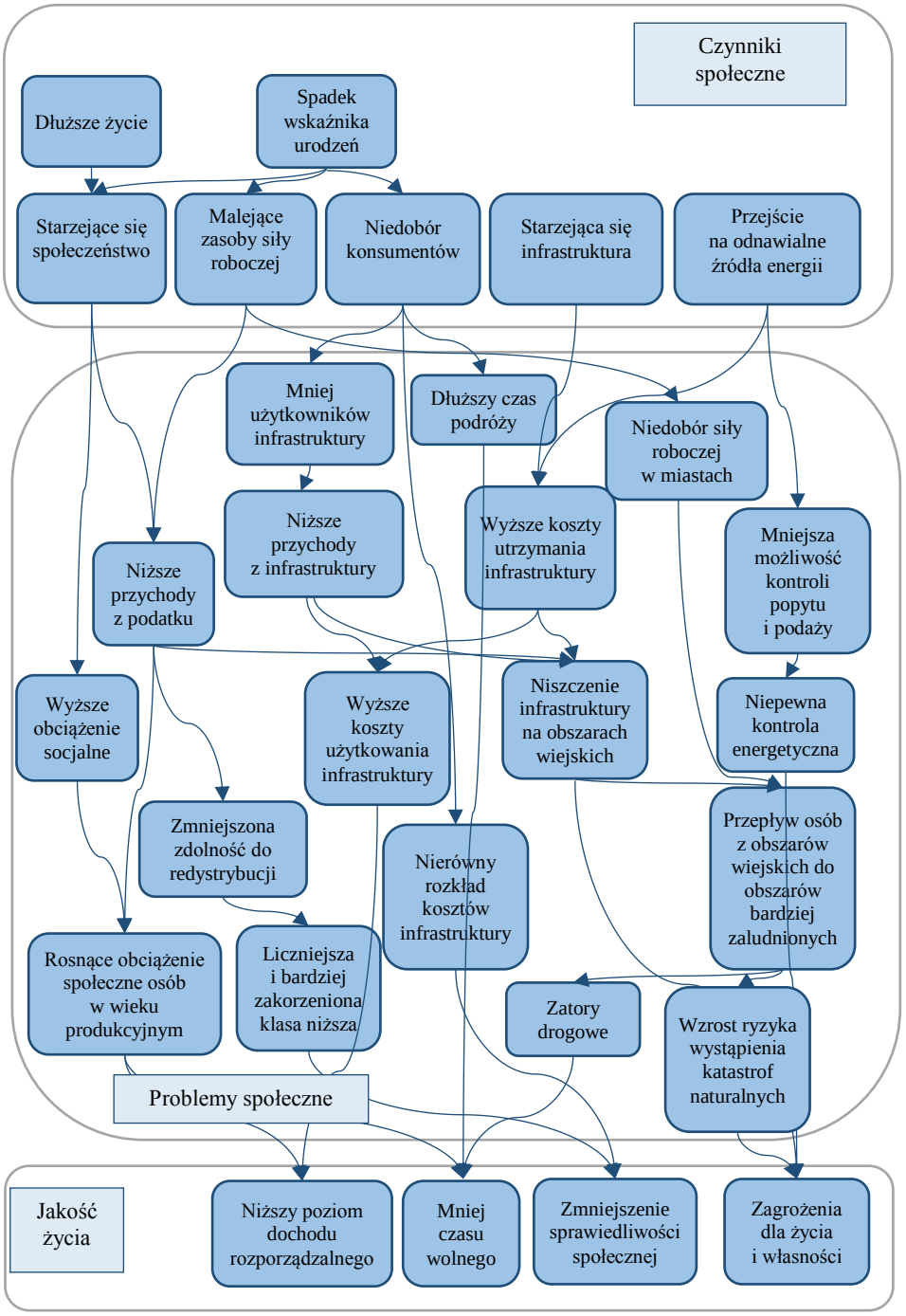


Rys. 18.1. Zjawisko starzejącego się społeczeństwa w Japonii (prognoza OECD)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD [2021].

Japonia jest jednym z państw sygnatariuszy porozumienia paryskiego, które przyjęto podczas konferencji klimatycznej w Paryżu (COP21) w grudniu 2015 roku [ONZ, 2015]. Oznacza to, że zobowiązała się do zmniejszania emisji dwutlenku węgla. Aby to osiągnąć, konieczne jest zmniejszenie skali pozyskiwania energii z paliw kopalnianych na rzecz energii ze źródeł odnawialnych. Łączy się to jednak z pewnymi problemami.

Po pierwsze wytworzenie energii ze źródeł odnawialnych jest bardziej kosztowne niż wytwarzanie jej ze źródeł konwencjonalnych. Przechodząc na odnawialne źródła energii, Japonia musi również rozwinąć niezbędną infrastrukturę przesyłową i dystrybucyjną, co dodatkowo podniesie ceny energii. Po drugie w przypadku energii ze źródeł odnawialnych znacznie trudniej jest dopasować jej podaż do popytu, ponieważ jej wytwarzanie jest uzależnione np. od pogody (wiatr, nasłonecznienie), co może doprowadzić do przerw w dostawach energii. Zależności pomiędzy czynnikami społecznymi, problemami i jakością życia japońskiego społeczeństwa przedstawia rys. 18.2.



Rys. 18.2. Wpływ czynników i problemów społecznych na jakość życia w Japonii

Źródło: *Society 5.0*… [2020, s. 31].

W odpowiedzi na omówione powyżej problemy społeczne 22 stycznia 2016 roku rząd Japonii wydał piąty plan podstawowy dotyczący nauki i technologii (*5th Science and Technology Basic Plan*) [The Cabinet Office, 2016]. Od tego momentu idea Society 5.0 była ważnym elementem rządowych dokumentów strategicznych, a jej założenia były stopniowo uszczegóławiane. Obecnie szerokie nawiązania do Society 5.0 (również w kontekście pandemii COVID-19) znajdują się w zintegrowanej strategii innowacyjności 2020 (*Integrated Innovation Strategy 2020*) [Government of Japan, 2020] oraz w szóstym planie podstawowym dotyczącym nauki, technologii i innowacji (*6th Science, Technology, and Innovation Basic Plan*) [Government of Japan, 2021b].

Przewaga Japonii

Wyjątkowość Japonii na tle reszty świata polega na jej zdolności do szybkiego rozwoju pomimo ograniczonych zasobów naturalnych oraz na jej zaawansowaniu technologicznym. Sekretem japońskiego sukcesu są przede wszystkim aspekty kulturowe oraz zdyscyplinowane społeczeństwa i gotowość do przeprowadzania zmian dla wspólnego dobra. Japończycy w działaniach gospodarczych kierują się koncepcjami *„sampo-yoshi”* (zadowolenie trzech stron), która podkreśla znaczenie biznesu zakorzenionego w społeczeństwie i zaznacza, że musi on nieść korzyści dla sprzedającego, kupującego i społeczeństwa oraz *„mottai-nai”* (niechęć do marnotrawstwa, która obejmuje ducha symbiozy z naturą) [Keidanren, 2017].

Dodatkowo dzięki zaawansowanym rozwiązaniom technologicznym, bazującym na koncepcji *„monozukuri”* (doskonałość w wytwarzaniu rzeczy), Japonia jest w stanie akumulować ogromne ilości danych zarówno z systemu opieki zdrowotnej, jak i dane operacyjne z wielu zakładów produkcyjnych, które posłużą do tworzenia produktów wykorzystujących technologie informacyjne, takie jak big data i sztuczna inteligencja (AI) [Government of Japan, 2021a].

Wykorzystując tę przewagę, Rząd Japonii zdecydował o realizacji niezwykle nowatorskiego programu przemian społecznych Society 5.0. Realizacja idei Society 5.0 w dużej mierze pokrywa się z realizacją przez Japonię Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. *The Sustainable Development Goals*, SDG).

Realizacja SDG a Society 5.0

Cele Zrównoważonego Rozwoju zostały zaproponowane w 2015 roku w „Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” ONZ [*Przekształcamy nasz świat*…, 2015]. Agenda określa 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz związanych z nimi 169 zadań, które mają być realizowane w latach 2016-2030 i są następcami Milenijnych Celów Rozwoju realizowanych do 2015 roku.

Tabela 18.3. Society 5.0 a realizacja SDG

Cele Society 5.0	Główne założenia	Cele Zrównoważonego Rozwoju
1	*2*	*3*
1. Miasta i regiony	• Wykorzystanie danych (big data) w celu tworzenia inteligentnych rozwiązań • Tworzenie zdecentralizowanych społeczności na przedmieściach i na obszarach wiejskich • Kształtowanie społeczeństwa prowadzącego różnorodne style życia, darzącego się wzajemnym szacunkiem	3. Dobre zdrowie i jakość życia 4. Dobra jakość edukacji 5. Równość płci 6. Czysta woda i warunki sanitarne 8. Wzrost gospodarczy i godna praca 11. Zrównoważone miasta i społeczności 12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja 13. Działania w dziedzinie klimatu
2. Energia	• Pewny dostęp do energii dla każdego obywatela • Dostarczanie czystej i zrównoważonej energii • Tworzenie zdecentralizowanych mikrosieci energetycznych dopasowanych do lokalnych warunków	7. Czysta i dostępna energia 9. Innowacyjność, przemysł, infrastruktura 13. Działania w dziedzinie klimatu
3. Zapobieganie katastrofom i łagodzenie ich skutków	• Udostępnianie informacji o katastrofach między organizacjami w celu szybkiego reagowania • Wykorzystanie technologii cyfrowych do łagodzenia skutków katastrof • Utrzymanie usług medycznych nawet w przypadku katastrofy	3. Dobre zdrowie i jakość życia 6. Czysta woda i warunki sanitarne 11. Zrównoważone miasta i społeczności 13. Działania w dziedzinie klimatu
4. Ochrona zdrowia	• Zapewnienie opieki zdrowotnej dostosowanej do indywidualnych potrzeb (prewencja) • Zbieranie przez pacjentów i wykorzystanie danych dotyczących własnego stanu zdrowia	3. Dobre zdrowie i jakość życia
5. Rolnictwo i żywność	• Pełne wykorzystanie najnowocześniejszych technologii • Wykorzystanie danych i technologii do optymalizacji łańcucha wartości żywności (*Food Value Chain*, FVC) • Zaangażowanie różnorodnych graczy (korporacje, młodzież)	2. Zero głodu 12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja 14. Życie pod wodą 15. Życie na lądzie
6. Logistyka	• Optymalizacja łańcucha dostaw dzięki udostępnianiu danych w zakresie zaopatrzenia, produkcji, transportu i sprzedaży • Identyfikacja różnorodnych potrzeb klientów • Tam, gdzie to możliwe, wprowadzenie autonomicznych pojazdów, dronów i robotów	11. Zrównoważone miasta i społeczności 12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja
7. Produkcja i usługi	• Tworzenie systemów umożliwiających proste i niedrogie wytwarzanie produktów dopasowanych do indywidualnych potrzeb konsumenta	5. Równość płci 8. Wzrost gospodarczy i godna praca 9. Innowacyjność, przemysł, infrastruktura

cd. tabeli 18.3

1	2	3
	• Oparcie modeli biznesowych na usługach • Dzielenie się wiedzą i umiejętnościami umożliwiające małym firmom dostarczanie towarów i usług na wysokim poziomie	
8. Finanse	• Zapewnienie (dzięki transformacji cyfrowej) dostępu do różnorodnych, dopasowanych do indywidualnych potrzeb, usług finansowych • Skuteczna i efektywna alokacja środków w społeczeństwie dzięki ulepszonym systemom finansowym • Ulepszony dostęp do usług finansowych umożliwiający większą niezależność finansową i równość dochodów w społeczeństwie	1. Koniec z ubóstwem 5. Równość płci 8. Wzrost gospodarczy i godna praca 9. Innowacyjność, przemysł, infrastruktura
9. Usługi publiczne	• Bardziej kreatywne usługi publiczne dzięki szybkiemu udostępnianiu danych różnym podmiotom • Ustanowienie przez rząd sieci bezpieczeństwa (*safety nets*) umożliwiających sprostanie wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem • Świadczenie przez organy publiczne terminowych i odpowiednio przygotowanych usług publicznych	1. Koniec z ubóstwem 3. Dobre zdrowie i jakość życia 4. Dobra jakość edukacji 10. Mniej nierówności 16. Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Keidanren [2017].

Realizacja założonych w ramach Society 5.0 celów będzie się łączyła z wprowadzeniem wielu nowatorskich rozwiązań. Poniżej przedstawiono niektóre z propozycji w podziale na obszary działań.

Mobilność

Zmiana sposobu przemieszczania się ludności oraz jej przyzwyczajeń w tym względzie jest jednym z najczęściej powtarzających się założeń Society 5.0. Wprowadzone rozwiązania miałyby się przyczynić do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, zmniejszenia obciążenia (i w efekcie niszczenia) infrastruktury, zmniejszenia problemu korków i zatorów na drogach, zapobiegania katastrofom, jak również zwiększenia mobilności osób starszych i z niepełnosprawnościami.

Zastosowane rozwiązania mają bazować przede wszystkim na zbieraniu i przetwarzaniu danych z różnych źródeł oraz wykorzystaniu sztucznej inteligencji. Procesy analizy danych mają pomagać w ustaleniu optymalnej trasy podróży, uwzględniając preferencje podróżnych, pogodę, natężenie ruchu, atrakcje turystyczne, bazę noclegową i restauracyjną.

Ciekawym pomysłem jest usprawnienie mobilności poprzez łączenie usług transportu publicznego, współdzielenia pojazdów (*car sharing*) i wykorzystania pojazdów autonomicznych.

Jeśli chodzi o osoby starsze i mające problem z poruszaniem się, mogłyby one korzystać z pojazdów autonomicznych, zarówno samochodów, jak i np. wózków inwalidzkich.

Tabela 18.4. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące mobilności

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
• Zatłoczone drogi • Wypadki • Trudności z dotarciem do celu • Bezpieczeństwo podróżowania • Warunki pogodowe	• Analiza w czasie rzeczywistym danych dotyczących pogody, warunków drogowych, korków na drogach, hoteli, restauracji oraz atrakcji na trasie przejazdu • Analiza preferencji podróżujących • Analiza danych pochodzących z czujników w pojeździe (trasy, przystanki, prędkość)	• Dopasowywanie trasy do indywidualnych preferencji podróżujących (hotele, restauracje, atrakcje turystyczne) • Pojazdy autonomiczne • Wspomaganie poruszania się osób z niepełnosprawnością, ograniczanie barier związanych z niepełnosprawnością ruchową (np. autonomiczne wózki inwalidzkie) • Płynny transport intermodalny (dynamiczne planowanie planu podróży różnymi środkami transportu – *car sharing*, transport publiczny) • Optymalizacja planów podróży • Zwiększenie atrakcyjności turystycznej poszczególnych regionów • Redukcja emisji gazów cieplarnianych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 1].

Energia

W celu zredukowania emisji dwutlenku węgla, jak również zapewnienia dostaw energii elektrycznej w ilościach odpowiadających popytowi, rozwiązania Society 5.0 proponują wykorzystanie big data i sztucznej inteligencji. Zbieranie i analiza informacji dotyczącej zapotrzebowania na energię poszczególnych gospodarstw domowych, przedsiębiorstw produkcyjnych, szpitali, biur itp. w zestawieniu z danymi dotyczącymi możliwości wytwórczych elektrowni, pogody i jej wpływu na wytwarzanie energii słonecznej i wiatrowej, pozwoli lepiej zaspokoić popyt na energię i z wyprzedzeniem zidentyfikować niedobory.

Większy nacisk zostanie też położony na lokalne wytwarzanie energii, szczególnie ze źródeł odnawialnych, magazynowanie energii, wymianę międzyregionalną, jak również na informowanie społeczeństwa o możliwościach wytwarzania energii w danym dniu, zachęcając do oszczędności w zużyciu w czasie, kiedy mogą wystąpić jej niedobory.

Tabela 18.5. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące energii

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
• Niedobory w produkcji energii • Niedopasowanie produkcji do potrzeb • Emisja dwutlenku węgla • Przerwy w dostawach energii w przypadku katastrof naturalnych	• Gromadzenie i analiza danych dotyczących podaży i popytu na energię, warunków pogodowych, stanu zużycia energii, wielkości produkcji energii (szczególnie ze źródeł odnawialnych), produkcji wodoru oraz możliwości wymiany zasobów energetycznych pomiędzy regionami	• Dokładne szacunki dotyczące bieżącego zapotrzebowania na energię • Redukcja emisji gazów cieplarnianych • Stabilna podaż energii • Lokalna produkcja energii i efektywna wymiana zasobów energetycznych pomiędzy regionami • Zróżnicowanie źródeł energii i ich efektywne uzupełnianie się • Obniżenie obciążenia klimatycznego wynikającego z produkcji energii • Aktualna informacja dla użytkowników na temat dostaw energii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 2].

Zapobieganie katastrofom

Japonia relatywnie często doświadcza katastrof naturalnych, głównie związanych z trzęsieniami ziemi. Ujęcie tego zagadnienia w strategii Society 5.0 jest zatem konieczne. Zapobieganie katastrofom i łagodzenie ich skutków będzie się odbywało poprzez zaawansowaną analizę danych satelitarnych dotyczących pogody w zestawieniu z informacjami pochodzącymi z czujników umieszczonych na elementach infrastruktury (np. mostach), z czujników umieszczonych w pojazdach oraz z dronów.

W razie wystąpienia katastrofy wszyscy obywatele będą otrzymywać dokładne informacje na telefon komórkowy dotyczące planu ewakuacji i miejsc bezpiecznych. Niezbędną pomoc w postaci leków, wody, żywności, koców itp. dostarczą drony oraz pojazdy autonomiczne. Poszukiwanie i wydobywanie spod gruzów osób poszkodowanych ma się odbywać za pomocą robotów ratowniczych oraz służb ratunkowych wyposażonych w egzoszkielety wspomagające.

Tabela 18.6. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące zapobiegania katastrofom

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
• Skuteczne dostarczanie osobom znajdującym się w strefie zagrożenia szybkich i aktualnych danych dotyczących ewakuacji • Dotarcie do ofiar katastrof i ich ratowanie • Efektywne dostarczanie środków pomocowych (środki medyczne, żywność, odzież itp.)	• Analiza danych pochodzących z satelity i radarów (np. pogodowych) • Gromadzenie i analiza danych z czujników umieszczonych na elementach infrastruktury (budynki, drogi, mosty) • Analiza danych z czujników w pojazdach • Gromadzenie i analiza danych o dostawach	• Bezpieczna ewakuacja poprzez dostarczenie wszystkim osobom znajdującym się w strefie zagrożenia informacji na temat dróg ewakuacji, miejsc schronienia oraz możliwości uzyskania pomocy (z wykorzystaniem smartfonów) • Szybki ratunek dla poszkodowanych ze wsparciem robotów oraz egzoszkieletów • Optymalizacja dostaw środków pomocowych za pomocą dronów i pojazdów autonomicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 3].

Ochrona zdrowia i opieka

W założeniu Society 5.0 opieka zdrowotna będzie w pełni zintegrowana. Oznacza to, że wszystkie informacje dotyczące pacjenta (leki, przebieg choroby, zabiegi, stan zdrowia) będą dostępne dla każdej placówki ochrony zdrowia i dla każdego lekarza. W ten sposób badania nie będą dublowane. Na szeroką skalę mają być również stosowane urządzenia umożliwiające w czasie rzeczywistym monitorowanie parametrów pacjenta (poziom cukru, ciśnienie krwi, temperatura ciała itp.).

Osoby starsze i samotne, potrzebujące wsparcia w codziennych czynnościach, mogłyby korzystać z pomocy robotów (prowadzenie konwersacji, dostarczanie informacji) oraz pojazdów wspomaganych, np. autonomicznych wózków inwalidzkich.

Tabela 18.7. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące ochrony zdrowia i opieki

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
1	*2*	*3*
• Szybkie rozpoznawanie symptomów choroby	• Gromadzenie i analiza danych medycznych pacjentów oraz danych środowiskowych (np. zanieczyszczenie powietrza)	• Bezpieczne samodzielne życie osób starszych i osób z niepełnosprawnościami dzięki robotom wspierającym przy czynnościach życia codziennego, dostarczającym potrzebnych informacji oraz stanowiącym partnerów do rozmowy

cd. tabeli 18.7

1	2	3
• Umożliwienie osobom starszym oraz osobom z niepełnosprawnościami samodzielne mieszkanie (bez konieczności transferu do specjalistycznych placówek), nawet w przypadku, gdy wymagają one opieki	• Analiza w czasie rzeczywistym danych pochodzących od pacjenta – temperatura ciała, funkcje oddechowe, ciśnienie krwi, poziom cukru we krwi, puls, waga itp. • Analiza bieżących i historycznych wyników badań pacjenta w celach diagnostycznych	• Wczesne wykrywanie schorzeń dzięki monitorowaniu zdrowia w czasie rzeczywistym • Optymalne metody leczenia dzięki aktualnej bazie danych medycznych pacjenta dostępnej na każdym etapie leczenia (ratownicy medyczni, lekarz pierwszego kontaktu, szpitale specjalistyczne, pielęgniarki) • Redukcja ograniczeń w funkcjonowaniu osób starszych i osób z niepełnosprawnościami • Redukcja kosztów leczenia • Wydłużenie trwania życia w zdrowiu • Ograniczenie kosztów społecznych poprzez częściowe zastąpienie funkcji opiekuńczych i wspomagających przez roboty

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 4].

Rolnictwo

Rozwiązania w ramach Society 5.0 mają na celu lepsze dopasowanie podaży do popytu, tak aby zminimalizować marnotrawstwo żywności, jak również rozwiązać problem niedoboru siły roboczej w obszarach wiejskich.

Podobnie jak w pozostałych obszarach działań, system wsparcia rolnictwa będzie bazował na analizie big data oraz wykorzystaniu AI (sztucznej inteligencji). Analizowane dane będą dotyczyć monitorowania pogody, zarządzania zasobami wodnymi, optymalizacji zasiewów i monitorowania potrzeb społeczeństwa.

Sam proces produkcji rolnej ma być jak najbardziej zautomatyzowany, np. poprzez użycie autonomicznych maszyn rolniczych i dronów. Również dostarczanie żywności do odbiorcy ma się odbywać z użyciem autonomicznych samochodów.

Tabela 18.8. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące rolnictwa

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
• Pracochłonność • Niedopasowanie do potrzeb konsumenta • Nieprzewidywalne warunki atmosferyczne • Choroby roślin i zwierząt oraz szkodniki	• Gromadzenie i analiza danych dotyczących rynków zbytu produktów rolnych oraz trendów żywnościowych • Analiza w czasie rzeczywistym danych dotyczących pogody oraz stanu upraw	• Optymalne plany produkcji rolnej dopasowane do popytu • Wykorzystanie sztucznej inteligencji w celu przewidywania zmian pogody, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz poszerzania bazy odbiorców • *Smart agriculture* – zautomatyzowana praca w polu (autonomiczne maszyny rolnicze), monitorowanie stanu upraw za pomocą dronów, zautomatyzowane zarządzanie zasobami wodnymi bazujące na prognozach pogody oraz informacjach o stanie wód • Dostawa żywności na żądanie – bezpośrednia dostawa od producenta do konsumenta z wykorzystaniem pojazdów autonomicznych w zależności od potrzeb klienta • Ograniczenie marnotrawstwa żywności • Stabilna produkcja • Mniejsza pracochłonność produkcji rolnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 5].

Żywność

Society 5.0 proponuje ciekawe rozwiązania dla konsumentów mające na celu redukcję marnotrawstwa żywności. Zebrane i poddane analizie dane z poszczególnych gospodarstw domowych pozwolą na tworzenie spersonalizowanych list zakupów oraz propozycji posiłków biorących pod uwagę takie czynniki, jak alergie w rodzinie, indywidualne preferencje, stosowaną dietę, a nawet aktualną zawartość lodówki.

Znając szczegółowe potrzeby konsumentów robiących zakupy w danym sklepie, osoby odpowiedzialne za zaopatrzenie będą mogły planować uzupełnianie magazynów bez obawy o to, że zamówione produkty nie zostaną sprzedane. Również producenci żywności będą mogli lepiej dopasować podaż do aktualnych preferencji kupujących.

Tabela 18.9. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące żywności

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
• Indywidualne ograniczenia żywieniowe związane ze zdrowiem i alergiami • Dostarczanie na rynek zdrowej żywności • Marnotrawstwo żywności związane z nieumiejętnym planowaniem zakupów • Marnotrawstwo żywności związane z niedopasowaniem podaży do popytu	• Gromadzenie i analiza danych dotyczących sytuacji na rynku żywności, stanów magazynowych oraz jakości żywności • Gromadzenie i analiza danych dotyczących indywidualnych preferencji, alergii, wymogów żywieniowych związanych ze stanem zdrowia • Analiza oraz dostarczanie konsumentom informacji na temat ilości oraz stanu posiadanej żywności – („inteligentne" lodówki)	• Większe bezpieczeństwo żywności • Redukcja marnotrawstwa żywności – automatyzacja zarządzania zapasami żywności zarówno przez konsumentów, jak i pośredników (sklepy, restauracje) • Dostawy realizowane na podstawie danych o zapasach poprzez drony i pojazdy autonomiczne • Wygodne gotowanie – wykorzystanie sztucznej inteligencji w planowaniu posiłków zgodnie z preferencjami rodziny, stosowaną dietą, alergiami i wymogami zdrowotnymi • Ulepszenie zarządzania rynkiem żywnościowym – dopasowanie produkcji do potrzeb klientów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 6].

Produkcja

W przypadku produkcji wykorzystanie big data oraz sztucznej inteligencji pozwoli na sprawną wymianę informacji dotyczących zapotrzebowania konsumentów, stanów magazynowych oraz terminów dostaw. Umożliwi to elastyczne planowanie produkcji, dopasowane do bieżących potrzeb społeczeństwa.

Jak największa automatyzacja produkcji pomoże rozwiązać problem niedoboru siły roboczej, a przekazywanie umiejętności technicznych umożliwi dywersyfikację produkcji przy równoczesnym utrzymaniu niskich kosztów produkcji.

Ciekawym rozwiązaniem będzie też wspólne planowanie transportu i dostaw przez różnych producentów, tak aby zmaksymalizować efektywność ekonomiczną, ograniczyć emisję dwutlenku węgla i zapobiegać opóźnieniom w dostawach.

Tabela 18.10. Przykładowe rozwiązania w ramach Society 5.0 dotyczące produkcji

Problemy	Rola big data oraz sztucznej inteligencji (AI)	Cele
• Niedobory siły roboczej • Nadmierne zapasy • Trudności z szybkim dopasowaniem inwestycji do potrzeb • Odpowiedź na katastrofy naturalne	• Gromadzenie i analiza danych dotyczących popytu, stanu zapasów magazynowych oraz dostaw w celu skutecznego prognozowania popytu oraz proponowania nowych produktów	• Wzmocnienie konkurencyjności • Elastyczne planowane produkcji oraz zarządzanie zapasami • Odpowiedź na zróżnicowane potrzeby klientów dzięki wprowadzeniu robotów wyposażonych w sztuczną inteligencję, zapewniających efektywną produkcję, oszczędność zasobów pracy oraz uczenie maszynowe, co pozwala na uzyskanie różnorodnej produkcji w niewielkich nakładach • Zwiększenie zadowolenia klientów, m.in. poprzez zapewnienie im dostępu do niedrogich produktów oraz terminowych dostaw • Redukcja emisji gazów cieplarnianych poprzez efektywne dostawy bazujące na współpracy przedsiębiorstw i autonomicznych konwojach ciężarówek • Rozwiązanie problemu niedoboru pracowników • Skuteczna i szybka odpowiedź w razie katastrof naturalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 7].

18.5. Podsumowanie

Aby zrealizować program Society 5.0, konieczne są: wprowadzenie technologii nowej generacji, reforma ładu korporacyjnego i opracowanie strategii tworzenia wartości dla miast i społeczności. Działania te wymagają współpracy sektora publicznego i prywatnego, których uwaga powinna być skupiona na rozwiązywaniu problemów społecznych (rynek pracy, edukacja), stworzeniu odpowiedniego środowiska biznesowego, które umożliwi rozwój przedsiębiorczości i konkurencji, zachęci utalentowanych ludzi do rozwijania wiedzy i umiejętności, oraz zapewnieniu bezpieczeństwa wymiany danych [Roblek i in., 2020]. Konieczność integracji systemów i współpracy licznych interesariuszy (przemysł, rząd, środowisko akademickie) w celu operacjonalizacji koncepcji Society 5.0 została wskazana także w pracy Holroyda (2020), ponieważ Society „nie jest czymś, co ma nadejść, ale czymś do współtworzenia" [Holroyd, 2020, s. 5].

Bez wątpienia Society 5.0 stanowi wielki wizjonerski projekt przemian społecznych na niespotykaną dotąd skalę, wymagających często redefiniowania systemu wartości w społeczeństwie. Jeśli Japonia odniesie sukces we wdrażaniu idei Society 5.0, jest szansa, że inne kraje świata również podążą tą drogą i wprowadzą daleko idące zmiany społeczno-ekonomiczne mające na celu roz-

wiązanie najistotniejszych problemów społecznych. Tak czy inaczej obserwacja tego zjawiska jest niezwykle ciekawym przykładem transformacji w zarządzaniu publicznym i z racji tego zasługuje na szczególną uwagę. Jest to także szczególnie istotne z punktu widzenia transformacji sektora publicznego w Polsce, tym bardziej że wiele proponowanych w dokumentach dotyczących Society 5.0 rozwiązań wydaje się odpowiednich także dla wyzwań, z jakimi mierzy się polski sektor publiczny. Wśród rekomendacji dla praktyki krajowych organizacji publicznych można wskazać:

- Szersze wykorzystanie analizy danych (big data) do ustalania optymalnego systemu transportu publicznego oraz integracji transportu publicznego z transportem prywatnym (np. *carsharing*).
- Szersze wykorzystanie sztucznej inteligencji w zakresie zarządzania energią w instytucjach publicznych, gospodarstwach domowych oraz przedsiębiorstwach przy szerokim zastosowaniu odnawialnych źródeł energii.
- Szerokie wykorzystanie analizy danych i sztucznej inteligencji do przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych (np. powodzie, silne burze).
- Szersze wykorzystanie analizy danych i sztucznej inteligencji w zakresie bezpieczeństwa pracy (np. w kopalniach).
- Zintegrowanie danych o pacjencie (leki, historia leczenia, wyniki badań) w jednym miejscu dostępnym dla wszystkich podmiotów leczniczych, z których pacjent korzysta.
- Promocję i szersze wykorzystanie urządzeń pozwalających monitorować stan pacjenta zdalnie.
- Wykorzystanie analizy danych i sztucznej inteligencji do zarządzania zasobami wodnymi w odpowiedzi na tzw. suszę hydrologiczną.
- Promowanie wśród społeczeństwa możliwości, jakie dają nowoczesne technologie oraz skierowanie środków finansowych na pokonywanie wykluczenia cyfrowego wśród grup defaworyzowanych (np. osoby starsze).
- Szersze wykorzystanie nowoczesnych technologii do budowania relacji pomiędzy organizacjami publicznymi a interesariuszami, zwłaszcza społeczeństwem.

Bibliografia

Bason Ch. (2018), *Leading Public Sector Innovation 2E: Co-Creating for a Better Society*, Policy Press.

Bryndin E. (2018), *System Synergetic Formation of Society 5.0 for Development of Vital Spaces on Basis of Ecological Economic and Social Programs*, "Annals of Ecology and Environmental Science", Vol. 2.4, s. 12-19.

Framework for Government 4.0, https://www.eolasmagazine.ie/framework-government-4-0/ (dostęp: 9.09.2021).

Gajdzik B., Grabowska S. (2018), *Leksykon pojęć stosowanych w przemyśle 4.0*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie", Politechnika Śląska, z. 132, s. 221-238.

Gladden M.E. (2019), *Who Will Be the Members of Society 5.0? Towards an Anthropology of Technologically Posthumanized Future Societies*, "Social Sciences", Vol. 8.5, 148, s. 1-39.

Government of Japan (2020), *Integrated Innovation Strategy* 2020, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/strategy_2020.pdf (dostęp: 20.08.2021).

Government of Japan (2021a), *Realizing Society 5.0*, https://www.japan.go.jp (dostęp: 22.08.2021).

Government of Japan (2021b), *Science, Technology, and Innovation Basic Plan*, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/sti_basic_plan.pdf (dostęp: 22.08.2021).

Holroyd C. (2020), *Technological Innovation and Building a "Super Smart" Society: Japan's Vision of Society 5.0*, "Journal of Asian Public Policy", Vol. 15, s. 1-14.

Keidanren (Japan Business Federation) (2017), *Society 5.0. Co Creating the Future*, https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2018/095_proposal.pdf (dostęp: 4.09.2021).

Manogaran G., Thota Ch., Lopez D., Sundarasekar R. (2017), *Big Data Security Intelligence for Healthcare Industry 4.0* [w:] L. Thames, D. Schaefer (eds.), *Cybersecurity for Industry 4.0: Analysis for Design and Manufacturing*, Springer Series in Advanced Manufacturing (Cham: Springer International Publishing), s. 103-126 .

Muller S.D., Abildgaard Skau S. (2015), *Success Factors Influencing Implementation of e-Government at Different Stages of Maturity: A Literature Review*, "International Journal of Electronic Governance", Vol. 7.2, s. 136-170.

Naqvi Al., Munoz J.M. (2020), *Handbook of Artificial Intelligence and Robotic Process Automation: Policy and Government Applications*, Anthem Press.

Narvaez Rojas C., Peñafiel G.A., Buitrago D.F., Romero C.A. (2021), *Society 5.0: A Japanese Concept for a Superintelligent Society*, "Sustainability", Vol. 13, 6567.

OECD (2021), https://stats.oecd.org/ (dostęp: 5.09.2021).

ONZ (2015), Porozumienie Paryskie, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (dostęp: 25.08.2021).

Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (2015), Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70/1, 25 września 2015, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf (dostęp: 25.08.2021).

Roblek V., Meško M., Pejić Bach M., Thorpe O., Šprajc P. (2020), *The Interaction between Internet, Sustainable Development, and Emergence of Society 5.0*, "Data", Vol. 5(3), 80, s. 1-28.

Salgues B. (2018), *Society 5.0 : Industry of the Future, Technologies, Methods and Tools*, ISTE and John Wiley & Sons, London.

Serpa S., Ferreira C. (2018), *Society 5.0 and Social Development: Contributions to a Discussion*, "Management and Organizational Studies", Vol. 5, s. 26-31.

Society 5.0. A People-Centric Super-Smart Society (2020), Japan: Hitachi-UTokyo Laboratory (H-UTokyo Lab.), SpringerOpen.

Stern S., Daub M., Klier J., Wiesinger A., Domeyer A. (2018), *Government 4.0 – The Public Sector in the Digital Age*, McKinsey.

Takahashi T. (2018), *Behavioral Economics of Addiction in the Age of a Super Smart Society: Society 5.0*, "Oukan Journal of Transdisciplinary Federation of Science and Technology", Vol. 12, s. 119-122.

The Cabinet Office (2016), *The 5th Science and Technology Basic Plan*, https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5honbun.pdf (dostęp: 21.08.2021).

UNDP (2020), *The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene, Human Development Report 2020*, United Nations Development Programme, New York, NY.

Walencik K. (2018), *Zastosowanie rozwiązań e-government w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne", nr 368, s. 205-222.

Weyrauch T., Herstatt C. (2016), *What Is Frugal Innovation? Three Defining Criteria*, "Journal of Frugal Innovation", Vol. 2.1, s. 1-17.

Zengin Y., Naktiyok S., Kaygın E., Kavak O., Topçuoğlu E. (2021), *An Investigation upon Industry 4.0 and Society 5.0 within the Context of Sustainable Development Goals*, "Sustainability", Vol. 13.5, 2682, s. 1-16.

Zezulka F., Marcon P., Vesely I., Sajdl O. (2016), *Industry 4.0 – An Introduction in the Phenomenon*, IFAC-PapersOnLine, 14th IFAC Conference on Programmable Devices and Embedded Systems PDES 2016, 49(25), s. 8-12.

[www 1] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/transportation_e.html (dostęp: 5.09.2021).

[www 2] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/energy_e.html (dostęp: 5.09.2021).

[www 3] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/bosai_e.html (dostęp: 5.09.2021).

[www 4] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/medical_e.html (dostęp: 5.09.2021).

[www 5] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/agriculture_e.html (dostęp: 5.09.2021).

[www 6] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/food_e.html (dostęp: 5.09.2021)

[www 7] Strona internetowa japońskiego rządu, https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/manufacturing_e.html (dostęp: 5.09.2021).

„Konwergencja sektorów komercyjnego, społecznego i publicznego oraz rosnące znaczenie sektora publicznego dla funkcjonowania państwa skłania badaczy do eksploracji tego sektora. Przedłożona mi do recenzji monografia (…) jest przekrojowym ujęciem problematyki zarządzania publicznego, ważnym z punktu widzenia uporządkowania teorii i nie mniej istotnym dla praktyki funkcjonowania sektora. Stanowi ważną i potrzebną pozycję w krajowej literaturze poświęconej zarządzaniu publicznemu. Jest to tym ważniejsze, że sektor publiczny, który na fali zmian ustrojowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia nie uległ istotnym zmianom, obecnie nadrabia stracony czas. Jak słusznie zauważają autorzy monografii, proces ten jest trudny i czasochłonny, a opór wobec zmian menedżerów i pracowników sektora publicznego jest nadal wyraźny. Dlatego rolą monografii jest nie tylko przekazanie wiedzy, lecz również wyjaśnienie wielu kwestii utrudniających doskonalenie sektora publicznego. Szerokość podjętej przez autorów problematyki, osadzonej w starannie dobranej literaturze (…), a także ilustrowanie ujęcia teoretycznego wskazaniami dla praktyki (…), pozwala mi na stwierdzenie, że praca ma walory monografii naukowej i z pewnością w istotny sposób wzbogaca rynek wydawniczy publikacji odnoszących się do zarządzania publicznego”.

Z recenzji wydawniczej dr. hab. inż. Krzysztofa Lei, prof. PG

Aldona Frączkiewicz-Wronka – profesor ekonomii, doktor habilitowany nauk o polityce, od wielu lat bada i poszukuje instrumentów zwiększających efektywność procesu dostarczania usług przez organizacje publiczne, przygotowuje analizy zamierzeń strategicznych, a szczególnie ich zasobowych uwarunkowań oraz strategie budowania relacji z interesariuszami. Działalność badawcza obejmuje namysł nad metodami i instrumentami zarządzania w organizacjach publicznych, organizacyjnych i funkcjonalnych aspektach polityk publicznych oraz efektywnym zarządzaniu podmiotami ochrony zdrowia. Jest autorem ponad 350 publikacji zamieszczanych w znaczących czasopismach krajowych i zagranicznych. Współpracuje także z organizacjami zajmującymi się doradztwem biznesowym dla organizacji publicznych i społecznych oraz realizuje badania ewaluacyjne na zlecenie ministerstw, urzędów marszałkowskich, gmin i powiatów dotyczące wydatkowania środków europejskich i rezultatów implementacji praktyk zarządczych. Realizowała granty krajowe i międzynarodowe finansowane ze środków MNiSW, KBH, NCN oraz Unii Europejskiej, w tym projekty szkoleniowe finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego czy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Obecnie jest kierownikiem Katedry Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych w Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Przez wiele lat współpracowała jako etatowy pracownik realizujący funkcje kierownicze w Uniwersytecie Medycznym w Łodzi, Uczelni Korczaka w Warszawie i Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu.

Marek Ćwiklicki – profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kierownik Katedry Zarządzania Organizacjami Publicznymi w Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej. Profesor nauk społecznych (2020), doktor habilitowany nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauki o zarządzaniu (2012), doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu (2003), magister ekonomii, kierunek Ekonomia, specjalność Gospodarka i Administracja Publiczna (1998, UEK, Polska), magister ekonomii, kierunek Zarządzanie i Marketing, specjalność Zarządzanie Firmą (1998, UEK, Polska), Master of Business Science Administration (1997, Baltic Sea Management Academy, Szwecja). W latach 2000-2010 współwłaściciel firmy szkoleniowo-doradczej, trener i doradca organizacyjny, w latach 2012-2014 Prezes Zarządu Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej, w latach 2014-2016 Pełnomocnik Rektora UEK ds. Ośrodka Badań Europejskich. Autor i współautor prac z zakresu zarządzania publicznego, zrównoważonej transformacji, przedsiębiorczości społecznej, zarządzania publicznego, zarządzania jakością. Redaktor i współredaktor czasopism naukowych (m.in. „Entrepreneurial Business and Economics Review”, „Social Entrepreneurship Review”, „Public Governance”).

ISBN 978-83-7875-826-6

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach