

# Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj, Rafał Koczkodaj

---

## Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego : realne podejście czy pozorowane działania

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 118, 93-106

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj, Rafał Koczkodaj\***

**ZARZĄDZANIE W JEDNOSTKACH  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
– REALNE PODEJŚCIE CZY POZOROWANE DZIAŁANIA**

**Streszczenie**

Zarządzanie jest podstawą do sprawnego funkcjonowania każdej organizacji, również jednostki samorządu terytorialnego. Specyfika zarządzania w sektorze publicznym wiąże się ze zróżnicowaniem tego typu organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania w interesie publicznym. Do najistotniejszych elementów zarządzania zalicza się: działania, zasoby oraz sposób osiągania celów. Elementy te są wykorzystywane w poszczególnych modelach zarządzania. Wśród modeli zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego wyróżnia się m.in. model administrowania publicznego, model nowego zarządzania publicznego, model zarządzania relacjami w organizacjach publicznych, model współzrządzenia publicznego, model nowej służby publicznej.

**Słowa kluczowe:** sektor publiczny, jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie

**Wprowadzenie**

Nowe podejście do zarządzania w sektorze publicznym już od paru lat stanowi obszar badawczy zarówno dla wielu naukowców, jak także praktyków

---

\* Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj, dr, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, e-mail: m.g.koczkodaj@wzieu.pl; Rafał Koczkodaj, dr, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny w Szczecinie, e-mail: rafal.koczkodaj@wsb.szczecin.pl.

zajmujących się na co dzień tymi zagadnieniami. Od sprawnego zarządzania zależy bowiem nie tylko odpowiedni rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego, ale także sprawność i efektywność działania jej organów i aparatu biurokratycznego, co nie pozostaje bez znaczenia dla mieszkańców. Celem artykułu jest przedstawienie istoty zarządzania w sektorze publicznym, wraz ze wskazaniem wybranych modeli wykorzystywanych do tego procesu. Podjęto również próbę oceny procesu zarządzania na szczeblu samorządowym ze wskazaniem barier, które mu towarzyszą. Bardzo istotne jest bowiem realne podejście do procesu zarządzania z uwzględnieniem wszystkich jego istotnych etapów, a nie podejmowanie pozorowanych działań, które nie zapewniają odpowiedniego efektu, a mogą jedynie prowadzić do sytuacji niepożądanych.

## 1. Istota zarządzania w sektorze publicznym

W ujęciu klasycznym zarządzanie<sup>1</sup> rozumieć należy jako proces: planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich jej zasobów do osiągnięcia ustalonych celów. Bardzo istotne jest ustalanie celów i powodowanie, aby zostały one osiągnięte przez wykorzystanie wszystkich zasobów i przez oddziaływanie kadry kierowniczej na wszystkich pracowników. Zarządzanie jest podstawą sprawnego funkcjonowania każdej organizacji. Jest ono często utożsamiane z pojęciem „kierowanie”. Jednakże różnica pomiędzy tymi dwoma określeniami polega na tym, że zarządzanie odnosi się do wszystkich zasobów organizacji, natomiast kierowanie jest to oddziaływanie na ludzi. W celu sprawnego i efektywnego wykorzystania zasobów oraz maksymalizacji użyteczności publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego należy zarządzać, a nie tylko kierować dostępnymi zasobami.

Konieczność wyodrębnienia zarządzania publicznego wynika ze zróżnicowania organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. Organizacje publiczne podejmują bowiem działania w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje główne cele przez takie oddziaływanie na inne organizacje lub na niezinstytucjonalizowanych uczestników życia społeczno-gospodarczego,

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat zarządzania w: E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.

aby podejmowali działania umożliwiające realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji, których wpływowi są poddawani<sup>2</sup>.

Oczywiście w zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego. Odnoszenie ich do organizacji publicznych wymaga jednakże bezwzględnego uwzględnienia ich specyfiki.

Za najistotniejszą treść funkcji planowania w sektorze publicznym uznaje się formułowanie celów organizacji, określanie sposobów ich osiągnięcia oraz niezbędnych do tego zasobów. Decydujące znaczenie posiada tutaj dostęp do informacji oraz umiejętność ich przetwarzania na decyzje, których rezultatem jest wzorzec działania organizacji w określonym przedziale czasu, czyli plan na dany okres. Z tego powodu funkcja ta nazywana jest także planowaniem i podejmowaniem decyzji. Realizacja tej funkcji polega na podejmowaniu przez zarządzającego, pozostającego w określonych relacjach z otoczeniem i samą organizacją, czynności i decyzji planistycznych, dotyczących ustalania celów organizacji oraz wielkości i rodzaju potrzebnych zasobów ludzkich, finansowych, rzeczowych i organizacyjnych, czyli wyboru trybu działania<sup>3</sup>. Podstawowym instrumentem do realizacji tej funkcji w sektorze publicznym jest strategia wraz ze strategiami sektorowymi, wieloletnia prognoza finansowa oraz roczne budżety. Są to podstawowe dokumenty planistyczne, w których umieszcza się określone do realizacji zadania, w określonym czasie, i które to wyznaczają plan działań na najbliższy rok bądź nawet perspektywę długookresową. Dodatkowo należy nadmienić, że sam ustawodawca nakazał wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, w przepisach ustawy o finansach publicznych, sporządzanie wieloletniej prognozy finansowej, w której, w perspektywie wieloletniej, projektowane są dochody oraz wydatki budżetowe, jak również przedsięwzięcia inwestycyjne. Takie wymogi ustawowe wymuszają na sektorze publicznym odejście od tradycyjnego pojmowania budżetu na rzecz ujęcia wieloletniego (zakładając oczywiście, że poszczególne dokumenty są sporządzane w sposób rzetelny i prawidłowy). Jednakże nawet najlepsze uregulowania prawne nie będą skuteczne i pomocne, gdy zadania zostaną źle zaplanowane, a cele niewłaściwie sformułowane, co niestety jest dosyć często spotykaną praktyką, uniemożliwiają rozwój danej jednostki i mogą doprowadzić do dezinformacji oraz utraty efektów pracy już poczynionej.

Na proces organizowania składa się grupowanie działań i zasobów zmierzających do ustalania (lub modyfikowania) zbioru stosunków organizacyjnych,

---

<sup>2</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004, s. 51.

<sup>3</sup> Tamże, s. 61.

określających pozycje i role poszczególnych składników organizacji oraz procedury pełnienia tych ról, a także sieć kanałów komunikacji. Przykłady grupowania działań i zasobów to projektowanie stanowisk pracy, podział na poszczególne komórki organizacyjne czy też zakres kontroli. Innym przykładem realizacji funkcji organizowania są zmiany struktur organizacji publicznych, dostosowujące je do realizacji redefiniowanych celów. Realizacja tej ogólnej funkcji zarządzania ma szczególne ograniczenia, które tworzy system prawny państwa. Ważnym jednak czynnikiem jest preferowanie pasywnych lub aktywnych form zarządzania organizacjami publicznymi<sup>4</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego nie są strukturami sztywnymi, dlatego powinny w miarę elastycznie reagować na wszelkiego rodzaju zmiany zachodzące zarówno w ich otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym, ażeby jak najskuteczniej realizować nałożone na nie zadania.

Kolejna funkcja zarządzania – motywowanie (kierowanie ludźmi) najogólniej biorąc polega na pobudzaniu członków organizacji do działania ukierunkowanego na osiągnięcie celów organizacji, przy czym wykorzystywane są w tym procesie kanały komunikacyjne ukształtowane przez stosunki organizacyjne. Ponieważ cele organizacji możliwe są do urzeczywistnienia w przypadku współdziałania ludzi zatrudnionych w różnych komórkach organizacyjnych, motywowanie można również zdefiniować jako działania mające na celu sprawienie, by członkowie organizacji współpracowali dla jej dobra. W procesie motywowania stosuje się wyspecjalizowane techniki i procedury, np. procedury kadrowo-płacowe, dotyczące oceny i samooceny jednostek, grup pracowniczych i komórek organizacyjnych; procedury obsadzania stanowisk kierowniczych i awansowania pracowników, techniki identyfikacji i rozwiązywania konfliktów. Motywowanie w organizacjach publicznych powinno zasadać się na systemie wartości charakteryzującym sferę publiczną. Nie można zatem w mechaniczny sposób wykorzystywać sposobów i instrumentów stosowanych w sektorze komercyjnym. Funkcja motywowania uważana jest za najważniejszą funkcję zarządzania<sup>5</sup> również jeżeli chodzi o sektor publiczny.

Kontrolowanie natomiast, jako ostatnia funkcja zarządzania, obejmuje stwierdzanie stanów rzeczywistych i porównywanie ich z podstawą odniesienia, którą stanowią przyjęte stany wzorcowe, w celu ustalenia odchyłeń i formułowania zaleceń, a następnie podejmowania działań kierowniczych zmierzających do korekty odchyłeń od ustalonych wzorców. Funkcja kontrolowania jest zwrotnie sprzężona z pozostałymi funkcjami zarządzania. Polega na pozyskiwaniu przez

<sup>4</sup> Tamże, s. 62.

<sup>5</sup> Tamże.

zarządzającego kontrolnych informacji sytuacyjnych o rzeczywistym przebiegu procesu wytwarzania towarów lub usług, na porównywaniu ich z celami organizacji, a następnie formułowaniu zaleceń o charakterze motywacyjnym, organizatorskim i planistycznym oraz wprowadzaniu niezbędnych korekt. Współcześnie kontrolowanie ewoluuje w kierunku kontroli zarządczej, w tym m.in. zarządzania jakością i wydajnością oraz zarządzania systemami informacyjnymi. Kontrolowanie w organizacjach publicznych ma swoją specyfikę. Przejawia się ona nie tylko w politycznej kontroli, ale m.in. kontroli obywatelskiej i finansowym oraz operacyjnym audycie wewnętrznym<sup>6</sup>. Najistotniejsze znaczenie ma jednakże obecnie kontrola zarządcza, która musi być obligatoryjnie przeprowadzana w jednostkach sektora finansów publicznych, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Obejmuje ona swym zakresem praktycznie wszystkie procesy występujące w jednostce, a jej prawidłowe wdrożenie i bieżące wykorzystywanie stanowi gwarancję prawidłowego funkcjonowania danego podmiotu<sup>7</sup>.

Zmiany w podejściu do zarządzania w administracji publicznej zaobserwować można od momentu pojawienia się nowej koncepcji zarządzania publicznego wyznaczającej obszar, który w sposób szczególny powinien podlegać istotnym zmianom. Zmiany te nie dotyczyły i nie dotyczą jedynie gospodarowania środkami publicznymi czy zwiększenia jego sprawności. Stwierdzając za M. Bielskim, który wyróżnił podejście celowościowe oraz systemowe w odniesieniu do sprawności działania, administrację publiczną można oceniać w kategorii stopnia osiągnięcia celów oraz odpowiedniej alokacji zasobów. Stopień osiągnięcia celów jest zazwyczaj mierzony za pomocą zestawu mierników, które są opracowywane na potrzeby tej oceny. Przykłady stosowania różnych mierników oceny sprawności zarządzania można zauważyć w koncepcji budżetów zadaniowych, których sporządzanie nie jest wprawdzie obligatoryjne w sektorze samorządowym (w przeciwieństwie do sektora rządowego), jednakże wiele samorządów zaczęło je sporządzać, widząc wymierne efekty z nich wynikające. Pojawienie się budżetowania zadaniowego stanowi jednakże jedynie element całościowego spojrzenia na reformę w administracji publicznej. Jak twierdzi T. Lubińska<sup>8</sup>, reforma finansów publicznych polegająca na wdrożeniu budżetu zadaniowego w Polsce

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 63.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

<sup>8</sup> T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wyd. Difin, Warszawa 2009, s. 10. Za: J. Hermaszewski, *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, wyd. UE Wrocław, Wrocław 2010, s. 7.

będzie miała przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania zadaniami publicznymi oraz wydatkami sektora publicznego. Wdrożenie budżetu zadaniowego jest krokiem do wprowadzenia podziału kompetencji również w układzie funkcjonalnym. W ten sposób stworzy się układ macierzowy struktury organizacyjnej, w którym każdy z pracowników będzie przyporządkowany w układzie funkcjonalnym do jednego przełożonego, ale jednocześnie będzie występował w jednej lub wielu grupach roboczych, pełniąc tam różne funkcje. Innym ważnym elementem oceny i dokonania istotnych zmian jest wypracowanie procedur alokacji zasobów będących w dyspozycji samorządów. Z obserwacji praktyki wynika, że umiejętne gospodarowanie zasobami stanowi słaby punkt w całościowym zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego.

W zarządzaniu sektorem publicznym istotnego znaczenia nabiera również organizacja i funkcjonowanie poszczególnych urzędów, jako aparatów pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego. Ma ona trzy wymiary:

1. Strukturę organizacyjno-formalną (organizację statyczną), rozumianą jako układ wzajemnie powiązanych komórek organizacyjnych (wydziałów) w urzędzie, z uwzględnieniem takich aspektów, jak:
  - a) podział uprawnień decyzyjnych pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy oraz kierowników,
  - b) podział zadań i odpowiedzialności za rezultaty realizacji zadań między komórki organizacyjne urzędu.
2. procedury administracyjno-biurowe (organizację dynamiczną) niezbędne do realizacji zadań, z uwzględnieniem:
  - a) realizowanych procesów (sekwencje działań i zakresy współpracy),
  - b) wykorzystania systemów informatycznych do realizacji procesów.
3. komunikację wewnętrzną w urzędzie, czyli niezbędne przepływy informacyjno-decyzyjne umożliwiające realizację procedur i sprawną koordynację, z uwzględnieniem:
  - a) komunikacji poziomej, tj. przepływu informacji pomiędzy komórkami realizującymi zadania,
  - b) komunikacji pionowej, tj. przepływu informacji niezbędnej do wzajemnego zaspokojenia potrzeb informacyjnych kierowników (decydentów) i wykonawców (urzędników na niższych szczeblach),
  - c) podziału uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności poszczególnych pracowników.

W zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, oprócz doskonalenia zarządzania własnymi zasobami finansowymi, rzeczowymi i ludzkimi oraz



zwiększenia udziału funduszy zewnętrznych w finansowaniu realizacji zadań samorządu, kluczowym zagadnieniem jest zastosowanie systemu zarządzania projektami w odniesieniu do szerokiego zakresu realizowanych zadań, nie tylko związanych z wykorzystaniem środków zewnętrznych. Doskonalenie umiejętności urzędniczych w zakresie zarządzania projektami dotyczy m.in. posiadania i doskonalenia umiejętności konstruowania projektów, umiejętności przełożenia strategii realizacji wypracowanych celów na format konkretnego projektu. W przypadku projektów finansowanych ze środków zewnętrznych umiejętności te dotyczą również przygotowania projektu zgodnie z zasadami i wymogami programu, w ramach którego dany projekt ma być finansowany i realizowany. Również bardzo cenne są umiejętności operacyjnego zarządzania projektami oraz umiejętności skutecznego pozyskiwania użytecznych informacji dotyczących źródeł finansowania poszczególnych projektów.

Istotne znaczenie ma także zarządzanie w obszarze kadr. Zarządzanie kadrami powinno się odbywać przez odpowiedni system rekrutacji personelu, system oceny i awansowania pracowników czy w końcu system szkoleń i doskonalenia zawodowego. Nie mniejsze znaczenie ma partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego, jak również współpraca z organizacjami pozarządowymi i między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz realizacja w tym zakresie wspólnych przedsięwzięć.

Kolejnym interesującym (z punktu widzenia zarządzania JST) zagadnieniem występującym w sektorze publicznym jest menedżeryzm, czyli koncepcja polegająca m.in. na adaptowaniu przez sektor publiczny reguł sektora prywatnego (nowa filozofia świadczenia usług publicznych). Idea menedżeryzmu<sup>9</sup> oparta jest na maksymie, zgodnie z którą celem zarządzania nie jest stabilizacja, lecz zmiana i innowacja. Menedżeryzm odnosi się do kilku zasad i obszarów zarządzania, formułując je z nastawieniem głównie na myślenie i działanie długofalowe, efektywne i wolne od stereotypów związanych z dotychczasowym pojmowaniem roli administracji. Koncepcja menedżeryzmu powstała na gruncie klasycznej teorii elit (V. Pareto, G. Mosca), według której wszystkie społeczeństwa powyżej stadium prymitywnego rządzone są przez zorganizowane mniejszości („elity” lub „klasy rządzące”) – większość, nawet w społeczeństwie demokratycznym, nigdy nie rządzi. Menedżeryzm to ukierunkowanie na oszczędność, wydajność, efektywność. Skupia się on na rozszerzaniu w urzędach stref zarządzania przy ograniczaniu obszarów polityki. Stawia na decentralizację zarządzania, zlecenie

---

<sup>9</sup> Więcej na ten temat w: E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie...*, s. 103 i n.



zadań publicznych podmiotom sfery rynkowej, które zrealizują to taniej i sprawniej. Zaleca też oddzielenie funkcji strategicznych od operacyjnych. Stawia na to, co już było wcześniej stwierdzone: na konieczność wdrażania praktyk sektora prywatnego – na umacnianie przywództwa, praktykowanie myślenia strategicznego (misja, strategie, plany, zarządzanie procesowe, wykorzystywanie w pełni kapitału ludzkiego w urzędzie, budżetowanie procesowe i projektowe podejście do zmian). Intelktualnym fundamentem menedżerskiego zarządzania publicznego jest twierdzenie: „Zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, czego dotyczy”<sup>10</sup>.

Również podkreślana przez filozofię menedżeryzmu jest konieczność stawiania celów i ich monitorowania, kontrola wyników poprzez wskaźniki, nie zaś tylko przestrzeganie samych procedur. Konieczne jest, zgodnie z tą filozofią, wyznaczanie standardów usług publicznych i podporządkowanie działań urzędu tym standardom. W dziedzinie finansów konieczny jest większy nacisk na zarządzanie, nie zaś tylko administrowanie finansami, z jednoczesnym zwracaniem większej uwagi na dochody, nie tylko na dzielenie deficytu. Instrumentem służącym usprawnianiu nowoczesnego zarządzania w jednostkach sektora publicznego jest także upowszechnienie stosowania kompleksowego zarządzania jakością w urzędach administracji publicznej, a w dalszej perspektywie projakościowa orientacja stosowanego w nich modelu zarządzania i usprawnienie ich funkcjonowania. Coraz więcej samorządów wdraża różne metody poprawy jakości zarządzania (np. systemy ISO, metoda CAF)<sup>11</sup>. Zakłada się, że osiągnięcie tych celów przyczyni się do podniesienia jakości usług publicznych, w tym usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców. Nowoczesne, promowane w krajach UE narzędzia zarządzania jakością i usprawniania działania administracji obejmują kluczowe aspekty funkcjonowania organizacji oraz uwzględniają znaczenie relacji z klientem-obywatelem/przedsiębiorcą, a także z pozostałymi interesariuszami. Usprawnienia zarządcze będą wdrażane w administracji publicznej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością, oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów oraz identyfikowania i upowszechniania dobrych

<sup>10</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008, s. 25.

<sup>11</sup> CAF (ang. *Common Assessment Framework*), Wspólna Metoda Oceny – jest narzędziem kompleksowego zarządzania jakością (TQM) przeznaczonym dla administracji publicznej. Opracowano je w oparciu o Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM). Metoda CAF zakłada, że osiąganie celów organizacji jest uzależnione od jakości przywództwa, strategii i planowania, ludzi, partnerstwa i zasobów oraz procesów. Są to tzw. kryteria potencjału, w ramach których organizacja powinna podejmować określone działania, aby funkcjonować efektywnie. Działania te ocenia się w odniesieniu do wyników osiągniętych przez organizację (zdefiniowanych w ramach tzw. kryteriów wyników).

praktyk w obszarze obsługi klientów, organizacji i funkcjonowania urzędu, np. w formie sieci wymiany doświadczeń, kampanii informacyjno-promocyjnej, seminariów.

## 2. Modele zarządzania w sektorze publicznym

Jak zostało wcześniej podkreślone, zarządzanie charakteryzuje się trzema istotnymi elementami: są to działania, zasoby oraz sposób osiągnięcia celów. Mimo że powyższe stwierdzenia zostały przyporządkowane do instytucji biznesowych i roli menedżera, można dokonać ich analogii do administracji publicznej. Według J. Supernata<sup>12</sup> ujęcie menedżerskie w odniesieniu do samorządu wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego, a także sektora pozarządowego, eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności. Podobnie ma się rzecz z definicją zarządzania strategicznego, które R.W. Griffin<sup>13</sup> określił jako sposób podejścia do gospodarczych szans i wyzwań, dodając, że jest to kompleksowy proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wprowadzanie w życie skutecznych strategii. Tak określona definicja zarządzania strategicznego sugeruje administracji samorządowej podejmowanie ciągłych działań, służących określaniu strategii rozwoju, opartych na zidentyfikowanych szansach i wyzwaniach zarówno społecznych (podwyższających jakość życia mieszkańców), jak i gospodarczych (np. wspieranie przedsiębiorczości).

Jak twierdzi M. Adamowicz<sup>14</sup>, samorząd terytorialny ma szansę stać się faktycznym podmiotem zarządzania strategicznego i prowadzenia lokalnej polityki rozwoju. Dodaje on, że istotnym warunkiem tego są nie tylko stojące do dyspozycji środki finansowe i materialne, ale także sprawność zarządzania operacyjnego i strategicznego. Takie podejście do zarządzania stało się podstawą do sformułowania koncepcji zarządzania strategicznego w JST.

Zarządzanie strategiczne, oprócz niekwestionowanych zalet i korzyści, niesie ze sobą również pewne istotne problemy, które wiążą się ze zdolnością do

---

<sup>12</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artkuły. Za: J. Hermaszewski, *Koncepcja zarządzania strategicznego...*, s. 2.

<sup>13</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 244. Za: J. Hermaszewski, *Koncepcja zarządzania strategicznego...*, s. 2.

<sup>14</sup> M. Adamowicz, *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, w: *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, 2006, s. 22. Za: J. Hermaszewski, *Koncepcja zarządzania strategicznego...*, s. 3.

przekładania celów strategicznych na zadania operacyjne, a w dalszej kolejności realizacją tych zadań, monitorowaniem ich wykonania oraz oceną ich zrealizowania pod kątem osiągnięcia celów strategicznych. To złożone zagadnienie dotyczy wielu jednostek administracji publicznej, również tych, które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele modeli zarządzania<sup>15</sup>. Jako przykład wskazać można na<sup>16</sup>:

1. Model administrowania publicznego, w którym dominuje ogólny model racjonalności, odzwierciedlony między innymi w modelu planowania dedukcyjnego, w którym proces decyzyjny rozpoczyna się od ustalenia celów, następnie drogą dedukcji wyprowadza się z tych celów polityki, programy i działania umożliwiające osiągnięcie założonych celów. Podjęcie działań oznacza wdrożenie przyjętych programów. Odpowiedzialność zewnętrzna organizacji publicznych ma charakter pośredni – tylko poprzez demokratycznie wybranych polityków. Natomiast w relacjach wewnętrznych dominuje bezpieczeństwo zatrudnienia.
2. Model nowego zarządzania publicznego. Dominuje w nim model racjonalności i zachowań organizacyjnych. Działania organizacji publicznych są adresowane do odbiorców dóbr i usług publicznych. Zarządzanie sprawami publicznymi ma formę sterowania wyzwającego możliwości tkwiące w mechanizmie rynkowym. Struktury organizacyjne są zdecentralizowane, przeważa kontrola instytucjonalna.
3. Model zarządzania relacjami w organizacjach publicznych, w którym dominuje krytyka jednostronności rozwiązań stosowanych w New Public Management. Podstawowe założenia uzupełnione zostały o ujęcie systemowe i sytuacyjne, teoretyczne podstawy zarządzania zmianą organizacyjną i teorię interesariuszy. W modelu tym dominuje organizacyjny model racjonalności i zachowań ludzi. Model ten zakłada traktowanie organizacji jako wzorca komunikowania się i wzajemnych relacji w ramach istniejących grup. Interes publiczny obejmuje wspólne wartości

---

<sup>15</sup> Do przykładowych zaliczyć można: model orientacji na wydajność, model ograniczania rozmiarów organizacji i decentralizacji zarządzania, model „w poszukiwaniu doskonałości”, model „orientacja na usługi publiczne”.

<sup>16</sup> B. Kożuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Wyd. Liber, Warszawa 2010, s. 39–40. Por także: F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Białystok 2005, s. 72–74; B. Kożuch, *Współczesne kierunki zmian w zarządzaniu administracją publiczną*, „Optimum” 2008, nr 4, s. 22–26.

członków społeczeństwa. W mechanizmie osiągnięcia wytyczonych celów szczególną wagę przywiązuje się do wykorzystywania współczesnych metod i technik zarządzania wspomagających proces zmian. Występuje decentralizacja zarządzania oraz partycypacja społeczna.

4. Model współzrządzenia publicznego. Koncepcja współzrządzenia publicznego to jeszcze bardziej zaawansowana reakcja na preferowanie metod ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami publicznymi przy jednoczesnym zbyt małym uwzględnianiu kontekstu politycznego. Model ten koncentruje się na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, a także na – traktowanych jako główne – relacjach zewnętrznych. Występuje tu nawiązanie do modelu zarządzania zmianami organizacyjnymi, ale z położeniem akcentu na tworzenie sieci powiązań publicznych i zarządzanie nimi. W skład sieci wchodzi władze centralne, władze regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz grupy interesów, a także organizacje społeczne i biznesowe. Interes publiczny jest kreowany w procesie współzrządzenia jako wartości publiczne podzielane przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów.
5. Model nowej służby publicznej. Fundamentalnym założeniem tego modelu są teorie demokracji oraz koncepcje rozwoju sfery publicznej opartej na wiedzy. Zarządzanie publiczne w tym modelu polega głównie na tworzeniu koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Interes publiczny jest rozumiany jako rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości. Adresatami działań są obywatele, a rola państwa polega na służeniu, pomaganiu poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych oraz na kreowaniu wartości publicznych. Odpowiedzialność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, uwzględnia prawo, wartości narodowe, normy polityczne, standardy zawodowe, interesy obywateli.

Bez względu na zastosowany model czy wypracowanie przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego własnych metod i sposobów zarządzania istotne jest podejście kompleksowe i efektywne zarządzanie wszystkimi dostępnymi zasobami.

## **Podsumowanie**

Z obserwacji praktyki samorządowej wyraźnie wyodrębnić można dwa podejścia do szeroko rozumianego zarządzania w sektorze publicznym. Generalnie większe jednostki wprowadzają różnego rodzaju instrumenty i mechanizmy ułatwiające ich zarządzanie. Takie podejście wymuszone jest także możliwościami finansowymi i zdolnością do absorpcji środków pochodzących zarówno z bezwrotnych, jak i zwrotnych źródeł. Permanentne zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności jeżeli chodzi o szczebel wojewódzki) wymuszają podejście zarządcze, a nie administracyjne. Biedniejsze jednostki, które zazwyczaj są mniejsze obszarowo, również widzą konieczność wprowadzania zmian, jednakże są to niestety bardzo często tylko działania pozorowane (często zresztą mało widoczne), polegające jedynie na wprowadzeniu oszczędności wydatków, a nie na zmianie podejścia do zarządzania jednostką jako całością.

Mimo występowania wielu barier zewnętrznych, związanych chociażby z możliwościami finansowymi, jak również wewnętrznych oporów urzędników samorządowych przed wprowadzaniem istotnych zmian, wynikających często z nieodpowiednich kompetencji, w administracji samorządowej nie ma i nie będzie odwrotu od ciągłych reform, nie ma odwrotu od permanentnych zmian. Ustawodawca nieustannie narzuca samorządom nowe zadania, a klienci, mieszkańcy gminy, powiatu czy województwa ciągle chcą więcej – dobrych dróg, szkół, bezpieczeństwa. Presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie ich problemów rośnie. Mnożą się oczekiwania klientów urzędu co do dalszego skracania czasu załatwiania spraw, wzrostu kompetencji urzędników, rozszerzenia przejrzystości procedur, większego skupienia się na potrzebach obywateli, ograniczania biurokracji, szerokiego wprowadzania internetowej obsługi spraw mieszkańców. Widoczny jest również ciągły wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych. Bierze się on ze wzrostu poziomu świadomości społecznej, ale ma także źródło w wielu niefortunnych zdarzeniach na różnych scenach politycznych.

Administracja publiczna powinna najlepsze wzorce zarządcze czerpać z sektora komercyjnego. Narzędzia te powinny być adaptowane, dostosowane do własnych potrzeb. Jest to droga słuszna, bo zarządzanie w administracji – wbrew stereotypom – nie różni się zasadniczo od zarządzania przedsiębiorstwem. I w jednym, i w drugim sektorze istotne jest przywództwo, strategie rozwoju, zarządzanie zasobami ludzkimi, partnerstwo z otoczeniem oraz zarządzanie

procesowe. Jakość narzędzi zastosowanych w tych obszarach decyduje o jakości pracy administracji – a więc także o jakości życia wszystkich mieszkańców. Jakość to nic innego jak stopień spełniania określonych wymagań i oczekiwań, po pierwsze klienta, a po drugie (co jest bardzo widoczne w sektorze publicznym) różnego rodzaju przepisów i standardów.

Należy podkreślić, iż w celu sprawnego zarządzania jednostką publiczną wymagana jest szeroka i stale aktualizowana wiedza prawna, ekonomiczna, z zakresu rachunkowości, zarządzania zasobami ludzkimi i wielu innych dziedzin. Wynika to między innymi z faktu, że zarządzanie samorządową jednostką administracyjną jest skomplikowane. Działła ona wśród ograniczeń ustanowionych przez prawo oraz pod presją obywateli żądających coraz więcej i niechętnych daninom publicznym. Trzecim filarem są pracownicy samorządowi, a dokładniej ich wiedza, umiejętności i zróżnicowane postawy wobec zadań publicznych. Wszystko to zaostrza wymogi pod względem zarządzania, jakim sprostać musi kierownik jednostki samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Adamowicz M., *Nowe tendencje w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, w: *Rola samorządu w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz., Wyd. PWSZ w Białej Podlaskiej, 2006.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2005.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 2008.
- Hermaszewski J., *Koncepcja zarządzania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego – problemy organizacyjne*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, wyd. UE Wrocław, Wrocław 2010.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa 2004.
- Kożuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
- Kożuch B., *Współczesne kierunki zmian w zarządzaniu administracją publiczną*, „Optimum” 2008, nr 4.
- Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Białystok 2005.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Wyd. Difin, Warszawa 2009.

Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Uniwersytet Wrocławski, publikacje/artykiuły.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.

## **LOCAL GOVERNMENT UNITS MANAGEMENT – IN REALISTIC APPROACH OR SIMULATING ACTIONS**

### **Summary**

The new approach to management in local government units since a few years is research area for many scientists and practitioners who dealing every day with these issues. Appropriate management depends not only on proper development of the unit, equally important is the efficiency and effectiveness of its functioning in the article presented the essence of management in the public sector. Also, selected models used for this process has been presented. There has also been an attempt to assess management process at the local government level indicating the barriers that accompany it. From the point of view of the effective functioning of local government is very important to show realistic approach to this process, also includes all significant stages of management not mock activities which do not provide effect.

**Keywords:** public sector, self-government units, management

*Translated by Paulina Jędrzejewska*