



ROZWIĄZANIA ZARZĄDCZE DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DOBIE KRYZYSU

MATEUSZ SOBOCIŃSKI

**ROZWIĄZANIA
ZARZĄDCZE DLA
ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ
W DOBIE
KRYZYSU**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ROZWIĄZANIA ZARZĄDCZE DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DOBIE KRYZYSU

MATEUSZ SOBOCIŃSKI

Mateusz Sobociński (ORCID: 0000-0003-0141-3897)
– Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENCI

Edyta Szafranek-Stefaniuk, Jarosław Korpysa

REDAKTOR INICJUJĄCY

Katarzyna Włodarczyk

REDAKCJA

Magdalena Czarnecka

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Mateusiak

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz
Grafika wykorzystana na okładce: Freepik.com/wirestock

© Copyright by Mateusz Sobociński, Łódź 2025

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2025

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.11617.24.0.M

Ark. wyd. 7; ark. druk. 7

<https://doi.org/10.18778/8331-715-1>

ISBN 978-83-8331-714-4

e-ISBN 978-83-8331-715-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1.	
Organizacje – ujęcie teoretyczne	9
Podstawowa charakterystyka organizacji	9
Funkcje organizacji	11
Rodzaje organizacji	12
Rozdział 2.	
Ewolucja koncepcji zarządzania w sektorze publicznym	17
Wprowadzenie	17
Model zarządzania Maxa Webera	18
Nowe zarządzanie publiczne	21
Zarządzanie partycypacyjne	26
Rozdział 3.	
Innowacyjne praktyki zarządcze dla sektora publicznego	31
Wprowadzenie	31
Continuous learning	32
Teoria kostki lodu	35
Praca zdalna i e-government	37
Outsourcing	40
Lean management	44
Reengineering	48
Zarządzanie jakością (TQM)	51
Rozdział 4.	
Zarządzanie jednostkami publicznymi w obliczu kryzysu	55
Wprowadzenie	55
Kryzys i sytuacja kryzysowa	56
Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej w Polsce	58
Pandemia wirusa SARS-CoV-2 jako przyczyna kryzysu dla sektora publicznego	63

Rozdział 5.

Implementacja innowacyjnych metod zarządzania w czasie pandemii w jednostkach samorządu terytorialnego w regionie łódzkim	65
Cel i przedmiot badań	65
Metodyka badań	66
Okoliczności i bariery prowadzonego badania	67
Charakterystyka grupy badawczej	68
Metody zarządzania w badanych gminach przed kryzysem pandemii	73
Nowe podejścia do zarządzania w badanych gminach w czasie kryzysu pandemii	75
Wnioski i rekomendacje	90
Zakończenie	97
Bibliografia	99
Spis tabel	107
Spis rycin	109
Spis wykresów	111

Wstęp

Zarządzanie jest kluczowym elementem funkcjonowania każdej organizacji, a jego szczególna rola ujawnia się w sektorze publicznym ze względu na unikalny charakter tego obszaru. Organizacje publiczne, działające w ramach określonych uwarunkowań, wykorzystują ustandaryzowane procesy zarządcze, które nie zawsze odpowiadają na dynamicznie zmieniające się warunki otoczenia. W tym kontekście istotnym wyzwaniem staje się reagowanie na kryzysy, mające bezpośredni i nieprzewidywalny wpływ na funkcjonowanie sektora publicznego. Mogą one oddziaływać na organizacje w perspektywie krótkoterminowej lub długoterminowej, co wymaga doboru odpowiednich metod zarządzania, zapewniających mechanizmy i narzędzia pozwalające na minimalizację negatywnych skutków kryzysów oraz zachowanie ciągłości działania organizacji przy jednoczesnym ograniczeniu strat.

Celem niniejszej książki jest zidentyfikowanie nowoczesnych metod zarządzania stosowanych w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminnym oraz powiązanych z nimi organizacjach publicznych w czasie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 w latach 2020–2022. Autor dokonuje również analizy możliwości adaptacji dobrych praktyk zarządczych wywodzących się z sektora prywatnego, uwzględniając specyficzne wymogi i ograniczenia, z jakimi mierzą się podmioty sektora publicznego.

Pierwsza część monografii dotyczy ogólnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem organizacji w warunkach stabilności oraz porównania cech charakterystycznych organizacji sektora publicznego i prywatnego. W drugim rozdziale przedstawiono rozwój myśli dotyczącej zarządzania publicznego z uwzględnieniem m.in. koncepcji biurokracji Maxa Webera oraz ewolucji metod zarządzania stosowanych w sektorze publicznym ostatnich dziesięcioleci. Następnie, w części trzeciej, skupiono uwagę na nowoczesnych technikach zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, które ze względu na swoją popularność i skuteczność mogą być zaadaptowane na potrzeby sektora publicznego. W rozdziale czwartym omówiono zjawisko kryzysu, jego wpływ na organizacje oraz zaprezentowano model zarządzania kryzysowego funkcjonujący w sektorze publicznym w Polsce. Ostatnia część książki dotyczy badań nad stopniem wdrożenia dobrych praktyk zarządzania z sektora prywatnego do organizacji sektora publicznego. Wyniki badań pozwalają odpowiedzieć na postawione w pracy hipotezy badawcze oraz są podstawą do sformułowania rekomendacji i podjęcia dalszych działań naukowych w tym zakresie.

W pracy zastosowano metody ilościowe, głównie kwestionariusze ankietowe i analizy danych empirycznych. Badania te umożliwiły ocenę funkcjonowania organizacji publicznych w warunkach kryzysu, szczególnie w kontekście pandemii COVID-19. Wnioski zostały sformułowane na podstawie analiz zebranych danych.

Źródła informacji obejmują szeroki zakres materiałów, w tym literaturę przedmiotu, akty prawne oraz dokumenty strategiczne. Kluczowe znaczenie mają wyniki badań własnych autora, które zostały uzupełnione danymi statystycznymi pochodzącymi z takich instytucji jak Główny Urząd Statystyczny czy Bank Danych Lokalnych. Autor odwołuje się również do raportów międzynarodowych oraz studiów przypadków odnoszących się do sektora publicznego, co podkreśla interdyscyplinarne podejście do problemu.

Podjmowany temat jest odpowiedzią na potrzebę zidentyfikowania uwarunkowań i wyzwań w sferze zarządzania w sektorze publicznym w obliczu kryzysu, co współcześnie wymaga nowoczesnych i elastycznych rozwiązań. Pandemia COVID-19 ujawniła liczne trudności, z jakimi musiały się zmierzyć organizacje publiczne, w tym konieczność szybkiej adaptacji do dynamicznie zmieniających się warunków. Wprowadzenie innowacyjnych praktyk zarządczych pozwala nie tylko zwiększyć efektywność sektora publicznego, ale także odpowiedzieć na rosnące wymagania społeczne i zmiany technologiczne. Tym samym monografia stanowi istotny wkład w rozwój wiedzy na temat zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Rozdział 1.

Organizacje – ujęcie teoretyczne

Podstawowa charakterystyka organizacji

Różnorodność zorganizowanych działań wymaga zrzeszania ich uczestników w grupy, które nazywane są organizacjami. Wynika to z ich specyficznych warunkowań i cech, stanowiących jednocześnie istotę myślenia o pojęciu organizacji. Termin „organizacja” ze względu na interdyscyplinarny charakter może być rozumiany na wiele sposobów. Tadeusz Kotarbiński pod tym pojęciem ujmował czynności organizowania bądź osiągnięty na skutek tego działania ustrój przedmiotu złożonego, bądź sam obiekt zorganizowany (Kotarbiński, 2019). Z kolei R. Griffin podaje, że organizacja to „grupa ludzi, którzy wspólnie współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągać pewien zestaw celów” (Griffin, 2017, s. 6). Znaczenie pojęcia „organizacja” zostało uszczegółowione przez H.J. Leavitta: „[organizacja] jest ustrukturalizowanym, czyli uporządkowanym w pewien sposób systemem (całością) złożonym z czterech podstawowych elementów (podsystemów): celów realizowanych przez organizację i wynikających stąd konkretnych zadań, ludzi wraz z ich indywidualnymi i zbiorowymi dążeniami i wzorcami zachowania, wyposażenia materialno-technicznego i technologicznego oraz określonych zasad posługiwania się nim, formalnej struktury, czyli przyjętych zasad podziału zadań i odpowiedzialności za nie, władzy i związanej z nią odpowiedzialności oraz informacji” (Leavitt, 1965, s. 160).

Organizacje powstają wówczas, gdy występuje konieczność działania zespołu, grupy ludzi, podmiotów, które poprzez wspólne funkcjonowanie chcą osiągnąć zamierzone cele. Realizacja tych celów jest uzależniona od tego, jak została zorganizowana dana jednostka. Tym samym możemy wyróżnić pojęcie organizacji w kilku ujęciach (tabela 1).

Tabela 1. Rodzaje ujęć organizacji

Ujęcie	Definicja
Atrybutowe	Jest szczególnym rodzajem stosunków części względem siebie i do złożonej z nich całości, w których części współprzyczyniają się do powodzenia całości, a całość sprzyja powodzeniu części (Gitling, 2013)
Rzeczowe	Oznacza instytucję, np. przedsiębiorstwo, urząd skarbowy, zespół opieki zdrowotnej, drużynę sportową, lub proces organizowania, przez który rozumie się taki sposób ułożenia i przydziału pracy członkom organizacji, aby możliwe było sprawne osiągnięcie jej założonych celów (Marek, Białasiewicz, 2008)
Czynnościowe	Nadanie pewnym rzeczom, zjawiskom, stanom atrybutu zorganizowania poprzez postawienie ludziom, którzy albo chcą utworzyć organizację, albo czemuś nadać cechę zorganizowania, najpierw celów działania, a następnie sprawienie, że ich działanie dąży do pewnego zamierzonego skutku i w końcu osiąga celowy rezultat (Chrisidu-Budnik, Korczak, Pakuła, Supernat, 2005)
Systemowe	Składa się z powiązanych ze sobą elementów technicznych i społecznych. Elementy techniczne tego systemu to: technologia, wyposażenie, maszyny, urządzenia i budynki; elementy społeczne to: ludzie, relacje międzyludzkie oraz ich symboliczne wytwory (takie jak: cele, wartości, formalne reguły i struktury) (Adamik, Matejun, 2012)

Źródło: opracowanie własne.

Każda organizacja działa w pewnym określonym otoczeniu. Składają się na nie elementy nienależące do organizacji, które mogą wywierać lub wywierają na nią wpływ, oraz to, na co ona oddziałuje lub ma w planach oddziaływać (Bednarczyk, 2001). Teoria nauki o zarządzaniu wyróżnia otoczenie bezpośrednie (zadaniowe) oraz pośrednie (ogólne). Pierwsze obejmuje wszystkie elementy, które mają bezpośredni wpływ na organizację i na które organizacja również może oddziaływać, tworząc relację zwrotną (sprężenie zwrotne). Do otoczenia zadaniowego zalicza się m.in.: dostawców, konkurentów, odbiorców, instytucje finansowe, organy administracji państwowej i samorządowej, lokalny rynek pracy czy związki zawodowe. Z kolei otoczenie pośrednie odnosi się do elementów wspólnych dla wszystkich organizacji, które pozostają od nich niezależne i oddziałują w sposób jednokierunkowy, bez sprzężenia zwrotnego. W skład otoczenia ogólnego wchodzi instytucje kultury, polityczne, prawne, socjologiczne, demograficzne, a także elementy techniczno-technologiczne oraz środowisko naturalne.

Otoczenie organizacji jest czynnikiem strukturotwórczym i decyduje o jej kształcie oraz sposobie funkcjonowania. Każda organizacja współpracuje z otoczeniem – nie może bowiem bez niego funkcjonować.

Funkcje organizacji

Każda organizacja działa w celu realizacji swojej misji, wizji i wyznaczonych celów. Aby podejmowane działania były efektywne oraz skuteczne, instytucje cechują się pewnymi funkcjami. Henryk Fayol jako pierwszy dokonał klasyfikacji funkcji w działaniach organizacji. Wyróżnił on funkcję techniczną (zapewnienie środków służących do wytworzenia produktu), handlową (zaopatrzenie oraz sprzedaż), finansową (gromadzenie oraz wydatkowanie środków finansowych), ubezpieczeniową, rachunkową (księgowość), a także administracyjną (planowanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynowanie, kontrolowanie) (Fayol, 1947). Wyznaczone przez niego funkcje stały się przyczynkiem do proponowania innych podejść do klasyfikacji funkcji organizacji. Współcześnie możemy wyróżnić dodatkowo funkcje: marketingową, zaopatrzeniową, badawczo-rozwojową oraz informacyjną (*public relations*).

Aby w pełni zrozumieć funkcję marketingową, należy przede wszystkim odnieść się do definicji tego pojęcia. Według Amerykańskiego Stowarzyszenia Marketingu „marketing określany jest jako proces planowania i realizacji pomysłów urzeczywistniania koncepcji, ustalania cen, promocji, dystrybucji idei towarów i usług do kreowania wymiany, która realizuje cele jednostki i przedsiębiorstw” (American Marketing Association, 2024). Z kolei zdaniem „ojca” współczesnego marketingu, Ph. Kotlera, marketing to „nauka i sztuka badania, tworzenia i oferowania z zyskiem produktów posiadających wartość dla klienta w celu zaspokojenia potrzeb rynku docelowego. Określa, które segmenty rynku, przedsiębiorstwo może najlepiej zaspokoić oraz projektuje i promuje produkty i usługi” (Kotler, 2004, s. 14). Podstawowym narzędziem wykorzystywanym w realizacji tej funkcji jest marketing mix, który obejmuje takie elementy jak: produkt, cena, miejsce, dystrybucja i promocja. Jego głównym celem jest zintegrowanie tych składników w sposób, który efektywnie wpływa na decyzje i zachowania konsumentów (Władek, 2013).

Funkcja zaopatrzeniowa służy organizacji, aby zabezpieczyć materiały i usługi niezbędne do jej funkcjonowania. Istota tej funkcji jest ważna, ponieważ jej nieodpowiednia realizacja albo zaniechanie jej realizacji mogą skutkować brakiem produkcji, nierentownością działań, a w efekcie nieefektywnym działaniem organizacji (Supernat, 2005).

Badania i rozwój to niezwykle istotna funkcja organizacji, na którą składa się wieloetapowy proces (badania podstawowe, badania stosowane, ulepszanie, projektowanie, komercjalizacja) (Supernat, 2005). Realizacja tej funkcji pozwala na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań do organizacji, a ponadto wyznacza drogę do zmian, które z kolei pozwalają danemu podmiotowi na świadczenie usług na coraz wyższym poziomie z zachowaniem ich odpowiedniego standardu.

Ostatnią funkcją jest informowanie, czyli *public relations*. Posiada ona wiele definicji, których spoiwem są słowa kluczowe, takie jak: organizacja, realizacja

celów, otoczenie organizacji oraz relacje. Według S. Blacka *public relations* można rozumieć jako dyscyplinę łączącą elementy sztuki i nauki, której celem jest budowanie harmonii z otoczeniem poprzez prawdziwą i pełną komunikację opartą na wzajemnym porozumieniu (Black, 1998). Międzynarodowe Stowarzyszenie Public Relations definiuje to pojęcie jako funkcję zarządzania, która ma charakter ciągły i planowy. Jej celem jest pozyskiwanie oraz utrzymywanie zrozumienia, sympatii i poparcia ze strony grup, z którymi organizacja współpracuje lub może współpracować w przyszłości. Osiąga się to poprzez badanie opinii tych podmiotów i maksymalne dostosowanie celów oraz działań organizacji do ich oczekiwań, co pozwala na skuteczną realizację interesów (International Public Relations Association, 2024). Wypełnianie tej funkcji umożliwia organizacji prowadzenie działań takich jak: pozyskiwanie nowych klientów, efektywna komunikacja z otoczeniem, budowanie zaufania oraz wdrażanie polityk i strategii działania.

Każda instytucja dostosowuje realizację wymienionych funkcji do swojego profilu i charakteru prowadzonej działalności. Skuteczne ich wdrażanie przyczynia się do zwiększenia efektywności działania, stanowiąc jednocześnie kluczowy wskaźnik skuteczności zarządzania.

Rodzaje organizacji

Zarządzanie organizacjami wymaga dopasowania odpowiednich metod i narzędzi do typu organizacji. Specyfika zarządzania wyróżnia dwa główne rodzaje organizacji – prywatne oraz publiczne. Dodatkowo wskazuje się na organizacje trzeciego sektora, czyli *non profit*. Typologia organizacji wynika z wielu czynników, spośród których można wyróżnić: cel działania, procesy decyzyjne, otoczenie, sposób powstania, misję, oczekiwane rezultaty, charakter działalności oraz podmioty tworzące dany sektor itd.

Sektor prywatny, nazywany również biznesowym, to – zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego – „ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujący własność prywatną krajową (osób fizycznych i pozostałych jednostek prywatnych), własność zagraniczną (osób zagranicznych) oraz własność mieszaną z przewagą kapitału podmiotów sektora prywatnego” (Główny Urząd Statystyczny, 2024). Przykładem organizacji sektora prywatnego są spółki prawa handlowego (m.in. spółka komandytowa, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) czy też osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i spółdzielnie. Organizacje tego sektora charakteryzują się m.in. (Boć, 2004):

- działalnością na rachunek własny w imieniu właściciela,
- przynależnością do osoby prywatnej lub grupy właścicieli (np. udziałowców),
- działaniem zgodnie z mechanizmami rynkowymi,

- celowością prowadzonych działań – przetrwaniem, które wymaga osiągnięcia zysku,
- działalnością opartą na prawie prywatnym i cywilnym.

Organizacje sektora publicznego to „ogół podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz «własność mieszaną» z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego” (Główny Urząd Statystyczny, 2024). Organizacje sektora publicznego posiadają pewne znamienne cechy, a zaliczamy do nich m.in. (Jończyk, 2014):

- świadczenie usług dla obywateli, społeczności (np. usługi z zakresu bezpieczeństwa publicznego),
- podejmowanie ryzyka (np. współfinansowanie B&R o wysokim poziomie ryzyka),
- realizacja usług w sposób nieodpłatny lub odpłatny, ale poniżej kosztów rynkowych (np. świadczenie usług transportu publicznego i konieczność zakupu biletu umożliwiającego przejazd),
- świadczenie usług wpływających na funkcjonowanie sektora prywatnego oraz pozarządowego,
- działalność oparta na prawie administracyjnym (oraz innych aktach prawnych warunkujących działanie sektora publicznego).

Organizacje trzeciego sektora zgodnie z definicją ustawową są „osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacja lub stowarzyszenie, spełniająca warunki: nie jest jednostką sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, nie działa w celu osiągnięcia zysku” (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 3, 2020). Do charakterystycznych cech organizacji sektora pozarządowego (inaczej nazywanego trzecim sektorem lub określanego akronimem NGO) należy zaliczyć m.in.:

- organizacyjny charakter struktury,
- niezarobkowy charakter działalności,
- dobrowolność przynależności, członkostwa,
- wyznaczenie konkretnego celu działania (w przypadku fundacji opartego na majątku fundatora).

Porównując cechy sektora prywatnego, publicznego oraz pozarządowego, można zauważyć pewne podobieństwa oraz różnice (tabela 2).

Tabela 2. Porównanie cech organizacji

Cechy	Organizacje prywatne	Organizacje publiczne	Organizacje pozarządowe
Podobieństwa			
Cele organizacyjne	Rozwój, przetrwanie, spójność	Rozwój, przetrwanie, spójność	Rozwój, przetrwanie, spójność
Proces decyzyjny	Racjonalność	Racjonalność	Racjonalność
Otoczenie	Bezpośrednie (zadaniowe) oraz pośrednie (ogólne)	Bezpośrednie (zadaniowe) oraz pośrednie (ogólne)	Bezpośrednie (zadaniowe) oraz pośrednie (ogólne)
Narzędzia zarządzania	Model Michigan Model harwardzki Model Laloux (Jasion, 2020)	Model biurokratyczny Model nowego zarządzania publicznego Model współzrządzenia Partnerstwo publiczno-prywatne	Współzrządzenie Model biurokratyczny
Podział celów	Główne, cząstkowe, szczegółowe	Główne, cząstkowe, szczegółowe	Główne, cząstkowe, szczegółowe
Różnice			
Sposób powstania	Prywatna inicjatywa wymagająca czynności prawnej	Istnieją z mocy prawa	Inicjatywa prywatna (także grupowa)
Misja	Działanie w interesie publicznym, budowanie kapitału społecznego, zaspokajanie potrzeb publicznych/społecznych	Zorientowanie na zysk lub dodatnią stopę zwrotu	Działanie na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, umacnianie więzi społecznych
Oczekiwanie zarobku/zwrotu z inwestycji	Co do zasady brak oczekiwania zwrotu z inwestycji, chociaż może on występować	Oczekiwanie zysku, zwrotu z podejmowanych działań	Brak oczekiwania zwrotu z inwestycji
Charakter działalności	Działalność publiczna (na rzecz obywateli, społeczeństwa)	Działalność komercyjna	Działalność na rzecz społeczności
Sposób podejmowania decyzji	Co do zasady hierarchiczność podejmowania decyzji (zależne od stosowanego modelu)	Co do zasady hierarchiczność podejmowania decyzji	Decyzje podejmowane przez fundatora lub poprzez współzrządzenie

Źródło: opracowanie własne.

Porównanie tych trzech typów organizacji (tabela 2) pozwala zauważyć zarówno istotne podobieństwa, jak i różnice. Wszystkie organizacje, niezależnie od sektora, dążą do przetrwania, rozwoju i spójności, operują w otoczeniu bezpośrednim oraz pośrednim, a ich procesy decyzyjne opierają się na racjonalności działań, czyli na logicznym i celowym podejmowaniu decyzji, które mają na celu przetrwanie, rozwój i spójność organizacji. Racjonalność ta uwzględnia analizę otoczenia bezpośredniego i pośredniego oraz dąży do maksymalizacji efektywności działań organizacji. Różnice dotyczą przede wszystkim celów, sposobu powstania, misji oraz oczekiwań związanych z zyskami. Organizacje prywatne priorytetowo traktują maksymalizację zysków, podczas gdy organizacje publiczne i pozarządowe koncentrują się na zaspokajaniu potrzeb społecznych.

Analiza różnych typów organizacji wskazuje na ich zróżnicowane cele i metody zarządzania, jednak wszystkie trzy sektory współdziałają w ramach wzajemnych powiązań. Sektor publiczny, ze względu na swoje legislacyjne i regulacyjne funkcje, ma istotny wpływ na funkcjonowanie sektora prywatnego i pozarządowego. Ewolucja metod zarządzania w sektorze publicznym, w tym adaptacja narzędzi i technik z sektora prywatnego, wskazuje na rosnącą potrzebę elastycznego reagowania na zmiany w otoczeniu społecznym i gospodarczym. Współpraca między sektorami oraz wzajemne przenikanie metod zarządzania mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności i spójności działań podejmowanych na rzecz społeczeństwa.

Rozdział 2.

Ewolucja koncepcji zarządzania w sektorze publicznym

Wprowadzenie

Historia zarządzania w sektorze publicznym jest nierozzerwalnie związana z rozwojem państwowości i kształtowaniem się struktur administracyjnych, które miały na celu organizację życia społecznego i gospodarczego. Można uznać, że od najwcześniejszych etapów rozwoju państw sektor publiczny pełnił kluczową funkcję w zarządzaniu zasobami wspólnymi, kształtowaniu relacji między władzą a obywatelami oraz realizacji celów społecznych. Zarządzanie było nierozzerwalnie związane z mechanizmami władzy i systemami politycznymi, a działania regulowano przepisami prawnymi tworzonymi przez odpowiednie organy.

Pierwszym dokumentem, który regulował w Polsce funkcjonowanie sektora publicznego, były Artykuły henrykowskie z 1573 roku, ustanawiające zasady rządzenia i kontrolowania władzy monarszej przez sejmujące stany (Kroniki Dziejów, 2024). Choć w ówczesnym rozumieniu sektor publiczny dotyczył głównie władzy królewskiej i szlachty, akt ten można uznać za pierwszy prawny zapis odnoszący się do organizacji publicznej w Polsce (Kroniki Dziejów, 2024). Współcześnie funkcjonowanie sektora publicznego jest przede wszystkim regulowane przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483) oraz szereg szczegółowych aktów prawnych i kodeksów, takich jak Kodeks postępowania administracyjnego (Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 roku, Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168), Ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95), Ustawa o samorządzie powiatowym (Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578), Ustawa o samorządzie województwa (Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576) czy Ustawa o finansach publicznych (Ustawa o finansach publicznych z dnia

27 sierpnia 2009 roku, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240). Te regulacje wyznaczają ogólne zasady działania organów administracji publicznej, jednak nie definiują one jednoznacznie modelu zarządzania organizacjami sektora publicznego, co pozostawia przestrzeń na adaptację różnych koncepcji i modeli zarządzania.

Ewolucję zarządzania w sektorze publicznym odzwierciedlają zmieniające się potrzeby społeczne oraz uwarunkowania polityczne i ekonomiczne. Od modelu biurokratycznego M. Webera, poprzez New Public Management, aż po współczesne koncepcje współrzędzenia sektor publiczny przeszedł znaczną transformację, adaptując coraz bardziej elastyczne i zorientowane na wyniki metody zarządzania. Współczesne modele zarządzania w tym obszarze dążą do zwiększenia efektywności, transparentności oraz partycypacji społecznej, co stanowi odpowiedź na rosnące wyzwania związane z globalizacją, digitalizacją oraz złożonością problemów społecznych. Dalsze innowacje w zarządzaniu sektorem publicznym, w tym wykorzystanie technologii cyfrowych, będą kluczowe dla podniesienia jakości usług publicznych i lepszego zaspokajania potrzeb obywateli.

Model zarządzania Maxa Webera

Model zarządzania administracją publiczną przedstawiony został przez M. Webera w dziele *The Theory of Social and Economic Organization* (Weber, 1978), w którym autor określił swój model mianem „biurokracja idealna”. Choć M. Webera uznaje się za „ojca” modelu biurokratycznego zarządzania administracją publiczną, to należy mieć na uwadze, że funkcjonował on już wcześniej w organizacji państwa w pierwszych krajach sumeryjskich.

Model zarządzania organizacjami sektora publicznego zaproponowany przez M. Webera (1978) – nazywany również tradycyjnym modelem zarządzania publicznego – opiera się na m.in. niemieckim idealizmie, co uwypukla się w koncepcji „idealnych urzędników” (Raczyńska, Krukowski, 2020). Max Weber czerpał inspirację z myśli G.W. Hegla, który wskazywał, że osoba sprawująca urząd publiczny powinna charakteryzować się uczciwością, opanowaniem i brakiem osobistych uprzedzeń wobec obywateli. Nieodpowiednie zachowanie urzędnika, takie jak niegrzeczność, brak zaangażowania czy celowe opóźnianie decyzji, było postrzegane jako naruszenie etosu urzędniczego, zwłaszcza gdy działania te wynikały z osobistych interesów lub uprzedzeń (Kozyr-Kowalski, 1999).

Model idealnej biurokracji M. Webera zakłada, że działania służące osiągnięciu celu organizacji publicznej są realizowane w ściśle określony, konkretny i modelowy sposób. Tym samym występuje w niej podział uprawnień władczych, obowiązków oraz sformalizowany opis stanowisk pracy, co wpływa na połączenie odpowiedzialności za dokonywane działania ze stanowiskiem, a nie z konkretną

osobą wykonującą pracę. Kolejną cechą charakterystyczną dla tego modelu stanowi hierarchiczna struktura organizacyjna, zgodnie z którą każdy szczebel podporządkowany jest szczeblowi wyżej. Dodatkowo warto zaznaczyć, że zastosowanie takiej struktury pozwala na dokonywanie awansów między kolejnymi poziomami. Max Weber wskazał również, że dzięki hierarchiczności struktur występuje wertykalny (pionowy) przepływ pracy i procesów. Trzecią cechą jest formalizacja pracy i procesów oraz bazowanie na pewnych utrwalonych schematach działania. Pozwala to na standaryzację wymienionych procesów, a tym samym na powtarzalność jakości świadczonych usług. Dalej filozof wskazuje na znaczenie wspomnianego już idealnego urzędnika, który sprawuje swój urząd bezosobowo, z powołania. Dokonanie depersonalizacji urzędników, zgodnie z założeniami M. Webera, ma pozwolić na uniknięcie faworyzowania i nepotyzmu wśród zatrudnionych. Ponadto autor wskazuje, że kandydat na stanowisko urzędnika musi posiadać ściśle określone przepisami prawa kwalifikacje i uprawnienia, co wskazuje na wysoki poziom profesjonalizmu. W modelu biurokracji M. Webera określony jest również sposób zachowania (urzędników) oraz metody pozwalające na zachowanie wysokiej wydajności pracy, które to oparte są przede wszystkim na formalnym dokumentowaniu wszystkich działań. Ostatnia cecha wskazana przez filozofa to oddzielenie własności prywatnej od publicznej. Wskazana jest tu konieczność oddzielenia obowiązków służbowych od prywatnych, jak również nienadużywania swojego stanowiska do celów osobistych (Weber, 2020).

Na podstawie powyższego opisu klasycznego modelu administracji publicznej można dojść do wniosku, że najistotniejszą funkcję w zarządzaniu sektorem publicznym pełnił urzędnik. Z kolei sam model organizacji idealnej, którą M. Weber nazwał biurokracją, był strukturą przewidywalną i wyraźnie sformalizowaną. Filozof, tworząc tę koncepcję, nawiązał do pojęcia „utopii”¹, wprowadzonego do nauk społecznych jeszcze w XVI wieku, które współcześnie jest krytykowane przez wielu naukowców zajmujących się tematyką zarządzania.

Cel wprowadzenia modelu idealnej biurokracji do organizacji publicznej, przy spełnieniu określonych przesłanek technicznych, prawnych i funkcjonalnych, stanowi osiągnięcie bardzo wysokiego poziomu efektywności i wydajności, czemu sprzyja wysoki poziom profesjonalizmu (Weber, 1978).

1 Utopia jest koncepcją normatywną, określającą, jak – zdaniem jej twórcy – „powinien wyglądać świat i stosunki społeczne, w oderwaniu od szczegółowych uwarunkowań systemowych i psychologicznych. To powoduje, że większość utworów opisujących utopie albo abstrahuje od realnych procesów społecznych od politycznych, albo zniekształca je na tyle, że opisywana wizja pozostaje niespójna z rzeczywistością. W ten sposób uzyskuje się wyidealizowany obraz rzeczywistości, który może służyć jedynie jako wzorzec, ale nie jako realny schemat, do którego można dążyć. W filozofii i w naukach politycznych opisywano wiele rodzajów utopii, a część z nich na trwałe zagościła w języku potocznym i w kulturze masowej. Przykładami dzieł opisujących utopijne ustroje mogą być *Utopia* Tomasza Morusa, dająca nazwę całej koncepcji, *Mikolaja Doświadczyńskiego przypadki* Ignacego Krasickiego czy *Kandyd* Woltera” (Mijał, 2016, s. 4).

Wśród zwolenników modelu M. Webera można wymienić m.in. D.W. Organ i Ch.N. Greene, którzy uważali, że wysoki stopień formalizacji działania administracji publicznej nie prowadzi do całkowitej depersonalizacji urzędników, a wręcz przeciwnie, dzięki przeprowadzonym badaniom uzyskali wnioski świadczące o tym, że „formalizacja występująca w danej organizacji może pozytywnie korelować ze stopniem, w jakim pracownicy się z nią identyfikują, a także może wpłynąć na eliminację lub ograniczenie konfliktu ról w organizacji” (Raczyńska, Krukowski, 2020, s. 43).

Model tradycyjnego zarządzania w organizacjach sektora publicznego ma pewne zalety, spośród których warto zwrócić uwagę na standaryzację działań, będącą efektem wprowadzenia rutynowości ich wykonywania, co pozwala na unikanie błędów oraz tworzenie procedur działania umożliwiających funkcjonowanie i wykonywanie obowiązków na wysokim poziomie dokładności i poprawności. Z kolei wprowadzenie depersonalizacji pracowników prowadzi do wyeliminowania nierównego ich traktowania (Inglot-Brzęk, 2009).

Choć model zaproponowany przez M. Webera stał się podstawą funkcjonowania dziewiętnastowiecznej administracji publicznej, to współcześnie jest on krytykowany przez wielu komentatorów, spośród których ciekawym spostrzeżeniem podzielił się D. Osborne. Zgodnie z opinią naukowca jedyną poprawną ścieżką, a zarazem modelem działania administracji publicznej jest dążenie do unikania biurokracji, a wręcz jej zwalczanie. Według autora tradycyjna forma organizacji pracy sprawdza się w przypadku prostych i przejrzystych zadań oraz stabilnego otoczenia. Jednak w obliczu dynamicznych zmian, rewolucji technologicznej, rosnącej globalnej konkurencji, zwiększonych wymagań konsumentów oraz wysoce wykształconej siły roboczej scentralizowane i zhierarchizowane instytucje okazują się zbyt powolne, mało elastyczne i niezdolne do wprowadzania zmian czy innowacji (Osborne, Plastrick, 1992). Jest to o tyle ciekawy głos krytyki, gdyż przedstawia pogląd niemal całkowicie przeciwstawiony modelowi M. Webera, a jednocześnie zgodny ze współczesnymi modelami zarządzania w administracji publicznej.

Wśród najistotniejszych dysfunkcji modelu biurokratycznego, który został oparty na modelu utopii, a tym samym z założenia posiadał określone bariery zastosowania, należy wymienić:

- wzrost sformalizowanych procedur wymagających dokładnej dokumentacji – każda sytuacja, działanie, czynność wymagają (zgodnie z zasadami M. Webera) stworzenia odpowiednich procedur, które pozwoliłyby na „powielenie” czynności w przyszłości w sposób wystandaryzowany; jest to czynność o tyle problematyczna, że z czasem mnogość zdarzeń wymagających dokumentacji może okazać się zbyt duża, a tym samym może dochodzić do skumulowania zdarzeń wymagających procedur, co będzie skutkowało zmniejszeniem wydajności działania organizacji,
- monotonność wykonywanych czynności, która z kolei może przekładać się na zmniejszenie innowacyjności administracji publicznej, demotywację urzędników, a w ostateczności na zmniejszenie efektywności organizacji,

- depersonalizację pracowników – skutki tego działania mogą być odczuwalne w dłuższej perspektywie, ponieważ będzie to powodować dystansowanie się pracowników, a tym samym zmniejszenie ich zaangażowania oraz demotyację do pracy,
- mylenie biurokracji z biurokratyzmem – często błędnie utożsamia się te pojęcia, zakładając, że odnoszą się do tego samego znaczenia; biurokracja to model organizacji określony przez M. Webera; z kolei biurokratyzm to koncepcja, w której „konsekwentne przestrzeganie spisanych zasad wychodzi na pierwszy plan, przysłaniając nadrzędne cele organizacji, związane z wydajnym i efektywnym działaniem. Pojęcie biurokratyzmu opisuje *de facto* samą biurokrację, gdyż Weber już przy prezentowaniu swojej koncepcji zauważył, że nie jest możliwe stworzenie idealnie funkcjonującej organizacji: wraz z upływem czasu pojawiają się odstępstwa od idealnej racjonalności, którym nieodłącznie towarzyszą dysfunkcje organizacyjne” (Mijał, 2016, s. 4).

Model zarządzania przedstawiony przez M. Webera stanowi podstawę dla kolejnych rozwiązań zarządczych proponowanych dla administracji publicznej. Klasyczny model może prowadzić zarówno do pozytywnych, jak i negatywnych skutków w organizacji. To, czy będzie on skuteczny, zależy od uwarunkowań organizacji, wynikających m.in. z jej otoczenia oraz czynników wewnętrznych, takich jak struktura organizacyjna czy sposoby podejmowania decyzji. Z uwagi na negatywne nacechowanie współcześnie unika się stosowania określenia biurokracji w modelach zarządczych. W początkowym okresie rozwoju koncepcji biurokracji termin ten posiadał wyłącznie pozytywne znaczenie, odnosząc się do racjonalnego i efektywnego modelu organizacyjnego, który miał zastąpić arbitralne i autorytarne formy sprawowania władzy – biurokracja wprowadzała do zarządzania strukturę hierarchiczną oraz specjalizację funkcjonalną, co umożliwiało podejmowanie wielokoskalowych i złożonych przedsięwzięć w sposób systematyczny i uporządkowany, analogicznie do logiki linii produkcyjnych w przemyśle (Osborne, Plastrick, 1992).

Nowe zarządzanie publiczne

Aby móc w pełni przedstawić, czym jest nowe zarządzanie publiczne (New Public Management, NPM), należy zacząć od wyjaśnienia, czym jest zarządzanie publiczne. Pojęcie to bywa definiowane jako „szczegółowa dyscyplina nauk o zarządzaniu zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających sprawne zarządzanie zorganizowanym działaniem ludzi, nakierowanym na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego w procesach świadczenia usług publicznych” (Koźuch, Koźuch,

Sułkowski, 2016, s. 9). Innymi słowy, zarządzanie publiczne to kierowanie i organizowanie działań, zdarzeń zmierzających do realizacji interesu publicznego (Ćwiklicki, 2017). W porównaniu z tradycyjnym modelem przedstawionym przez M. Webera zarządzanie publiczne opiera się na rozbiciu na quasi-autonomiczne jednostki, kontrolowaniu zorientowanym na menadżeryzmie, implementacji dobrych metod zarządczych z sektora prywatnego do sektora publicznego oraz dążeniu do maksymalizacji wyników przy minimalizacji ponoszonych nakładów i zasobów.

Zarządzanie w administracji publicznej bazujące na modelu M. Webera skutkowało wysokim poziomem sformalizowania, scentralizowania oraz koniecznością spełnienia określonych zasad modelu. „Z finansowego punktu widzenia tradycyjna administracja publiczna wymagała stałych (często wzrastających) wydatków, z uwzględnieniem zasad proceduralnej kontroli ich wykonywania, ale bez zapewnienia oceny ich efektywności i uzyskiwanych rezultatów. Nowe zarządzanie publiczne stanowiło radykalną zmianę zasad przez wprowadzenie odpowiedzialności administracji za uzyskane wyniki oraz jakość świadczonych usług” (Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 2).

Koncepcja NPM pojawiła się jako następstwo nieadekwatności modelu M. Webera do zmieniających się czynników zewnętrznych, takich jak wzrost znaczenia usług rynkowych, wzrostu konkurencyjności podmiotów działających na rynku oraz rosnący poziom oczekiwań klientów sektora publicznego, szczególnie w kwestii jakości świadczonych usług. „Wpływ na powstanie tej koncepcji miał również wzrost ilości środków przekazu dostępnych dla ludności, wzrost świadomości społecznej, a także większe zaangażowanie mieszkańców w sprawowanie władzy publicznej (tworzenie stowarzyszeń i organizacji społecznych). Należy zauważyć, że na powstanie koncepcji NPM miała wpływ również krytyka rozmiarów administracji publicznej w Europie Zachodniej oraz roli, jaką wciąż odgrywało państwo w stymulacji procesów gospodarczych” (Sempiak, 2017, s. 141).

Nowe zarządzanie publiczne to model zarządzania w administracji publicznej, który wywodzi się z ekonomii i stanowi rodzaj przejścia, transformacji od modelu zaproponowanego przez M. Webera w kierunku zarządzania menadżerskiego, czyli opartego na mechanizmach rynkowych oraz ekonomicznej ocenie efektywności działań (Marchewka-Bartkowiak, 2014). W przeciwieństwie do biurokracji po raz pierwszy wybrzmiewa tu pojęcie zarządzania oraz administrowania. O połączeniu tych terminów w stosunku do NPM pisał O. Hughes: „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów” (Hughes, 1994, s. 60). Tym samym celem NPM stała się orientacja na osiągnięcie wyników, optymalizację ponoszonych wydatków, przejście w kierunku orientacji strategicznej oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych do procesu zarządzania w administracji publicznej (Zalewski, 2006, s. 74).

W koncepcji New Public Management szczególny nacisk położono na zwiększenie gospodarności, efektywności oraz skuteczności działań administracji publicznej, zwłaszcza na zmianę postrzegania interesariuszy organizacji, których nie traktuje się już jako petentów, ale klientów, co ma skutkować stworzeniem

administracji przyjaźniejszej obywatelom. Ponadto wśród efektów zastosowania modelu wyróżnia się dążenie do wyznaczonych celów, ścisłą kontrolę osiągniętych wyników oraz zwiększenie sprawności, wydajności i jakości świadczonych usług (Sempia, 2017). Nowe zarządzanie publiczne nie ma prowadzić do rewolucyjnych zmian w sposobach zarządzania administracją publiczną, lecz wyeliminować wady, słabości i niedoskonałości modelu M. Webera, na którym NPM się opiera.

Dokonując przeglądu definicji NPM, można zauważyć mnogość prób wyjaśniania tego pojęcia. Wśród najczęściej stosowanych należy wyróżnić trzy podstawowe (tabela 3).

Tabela 3. Przegląd definicji nowego zarządzania publicznego

Autor	Definicja
J. Fazlagić	Nowe zarządzanie publiczne to model zarządzania w administracji publicznej ukierunkowany na działania, które polegają na zmniejszeniu udziału sektora publicznego w gospodarce, oraz na poprawę skuteczności funkcjonowania organizacji publicznych (Fazlagić, 2018)
H. Krynicka	Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych* (możliwość dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi (Krynicka, 2006)
Ch. Hood	Nowe zarządzanie publiczne to zbiór nowoczesnych zasad i praktyk w zarządzaniu sektorem publicznym, które koncentrują się na profesjonalnym podejściu do zarządzania, jasno określonych standardach i wskaźnikach efektywności, większym nacisku na kontrolę osiągniętych wyników, decentralizacji procesów decyzyjnych, wprowadzeniu elementów konkurencji do sektora publicznego oraz adaptacji metod zarządzania typowych dla sektora prywatnego, z uwzględnieniem dążenia do optymalizacji kosztów (Hood, 1991)

* Benchmarking to „proces systematycznego porównywania własnej firmy z innymi (docelowo z najlepszymi spośród konkurentów) albo porównywania ze sobą różnych działów przedsiębiorstwa, aby ustalić, jaki jest jego stan obecny i czy potrzebna jest jakaś zmiana” (Wawak, Michałowska, 2022).

Źródło: opracowanie własne.

Koncepcja NPM implementuje dobre praktyki stosowane w sektorze prywatnym do sektora publicznego. Model ten opiera się na siedmiu podstawowych zasadach opracowanych przez Ch. Hooda (Hood, 1991), a mianowicie na:

- 1) profesjonalnym zarządzaniu – potrzeba profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym poprzez przenoszenie technik i metod z sektora prywatnego, przy jednoczesnym przenoszeniu odpowiedzialności na menadżerów publicznych²,

² Menadżerowie publiczni to „kierownicy różnego szczebla, których obowiązkiem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne, zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne o wysokiej jakości” (Kożuch, 2004).

- 2) standardach – jasne określenie standardów i wskaźników wyników poprzez zdefiniowanie celów, zadań i mierników,
- 3) kontroli rezultatów – przejście od przestrzegania procedur biurokratycznych M. Webera do mierzenia wyników metodami ilościowymi,
- 4) dezagregacji³ i decentralizacji – dezagregacja i decentralizacja jednostek publicznych poprzez tworzenie quasi-autonomicznych jednostek wyodrębnionych wedle przyjętych kryteriów,
- 5) konkurencyjności – wprowadzenie konkurencyjności (powszechnej w sektorze prywatnym, a będącej nowością w sektorze publicznym) w celu m.in. wzrostu poziomu obsługi klienta, obniżenia kosztów funkcjonowania organizacji publicznych czy wprowadzania innowacji,
- 6) wykorzystywaniu praktyk z sektora prywatnego – zastosowanie instrumentów zarządzania z sektora prywatnego, takich jak krótkoterminowe umowy z pracownikami, tworzenie strategii rozwojowych,
- 7) oszczędności zasobów – podkreślenie ograniczenia kosztów, efektywności; dążenie do maksymalizacji wskaźników efektywności przy ograniczonym nakładzie zasobów.

Powyższe zasady często uznawane są za podstawy doktryny nowego zarządzania publicznego, jednakże powstało wiele innych pokrewnych koncepcji stanowiących fundament modelu. Podobne podstawy zostały zaprezentowane przez Komitet Zarządzania Publicznego działający przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zgodnie z tą teorią istotą modelu jest (Raczyńska, Krukowski, 2020):

- 1) priorytetowe zorientowanie na rezultaty, wydajność, jakość świadczonych usług oraz efektywność ich wykonywania,
- 2) decentralizacja zhierarchizowanych struktur, a tym samym dokonanie nowej alokacji zasobów organizacji,
- 3) koncentracja na kliencie (odbiorcy usług publicznych),
- 4) tworzenie warunków konkurencyjności wewnątrzsektorowej oraz międzysektorowej,
- 5) orientacja na działania strategiczne pozwalające na zwiększenie efektywności działania.

Nowe zarządzanie publiczne to model zarządzania organizacją publiczną, na który składa się grupa ukierunkowanych na pewne konkretne cele modeli. Dzięki zastosowaniu odpowiednich instrumentów i technik mogą one okazać się najkorzystniejsze dla różnorodnych organizacji. Zbiór cech charakterystycznych dla koncepcji NPM przedstawia tabela 4.

³ Dezagregacja to podział organizacji na mniejsze jednostki na podstawie przyjętych kryteriów podziału.

Tabela 4. Cechy charakterystyczne New Public Management

Cel modelu	Cechy podstawowe
Zwiększenie efektywności administracji publicznej	• szczególny nacisk na zarządzanie finansami, • szczegółowe określenie celów i monitorowanie ich realizacji, • wzmocnienie odpowiedzialności dostawcy usług wobec klientów, • wyznaczenie standardów usług, • korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (poszukiwanie najlepszych praktyk), • reedukacja biurokracji
Decentralizacja, ograniczenie interwencjonizmu, uelastycznienie świadczenia usług	• zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego, • spłaszczenie struktur zarządzania, • przejście do zarządzania poprzez wpływy (<i>management by influence</i>), • wzrost znaczenia pracy zespołowej, • rezygnacja z zarządzania hierarchicznego na rzecz zarządzania przez kontrakty, • rozwój quasi-rynków usług publicznych
Doskonałość, profesjonalizm w zarządzaniu	• wzrost znaczenia marki organizacji publicznej, • szczególne znaczenie odgrywa misja organizacji publicznej, • decentralizacja zadań, • ocena poprzez rezultaty, • struktura pozioma, • orientacja na ciągły rozwój i uczenie się organizacji publicznych
Wysoki poziom efektywności świadczenia usług publicznych	• orientacja na <i>long life learning</i>, • włączanie obywateli (stosowanie mechanizmów partycypacji), • określenie zadań i wartości w zakresie świadczenia usług publicznych, • wdrażanie zarządzania przez jakość

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zawicki, 2007.

Koncepcja NPM stała się popularna, szczególnie w latach 80. XX wieku, czego wyrazem były liczne reformy rządowe przeprowadzane na całym świecie, szczególnie w krajach rozwiniętych i rozwijających się. Teoria ta jest popularna ze względu na swoje mocne strony, do których należą (Sempiak, 2017):

- nacisk na decentralizację władzy,
- racjonalizacja działań administracji publicznej, która nie koncentruje się wyłącznie na formalizacji i dokumentacji działań,
- podkreślenie konieczności ekonomiczności i redukcji kosztów, nakładów ponoszonych na funkcjonowanie sektora publicznego,
- włączenie klientów, obywateli, grup interesariuszy do rządzenia poprzez m.in. działania partycypacyjne,
- otwarcie przestrzeni do innowacji poprzez implementację dobrych praktyk z sektora prywatnego.

Model zarządzania organizacją publiczną zgodny z założeniami NPM spotkał się również z wieloma głosami krytyki. Do jego słabości należy zaliczyć (Olowu, 2002):

- nadmierny uniwersalizm między systemami zarządzania w sektorze prywatnym i publicznym, co utrudnia przeprowadzenie redukcjonizmu⁴,
- nadmierne wycofywanie się państwa, co prowadzi do upadku usług społecznych i redukcji obywatelstwa demokratycznego,
- możliwość alienacji obywateli wywołaną poczuciem „porzucenia” przez państwo, które utraciło kontrolę,
- pogłębienie dysproporcji między krajami biednymi i bogatymi, co sprawia, że słabe narody nie są w stanie odgrywać samodzielnej roli na arenie międzynarodowej.

Podsumowując koncepcję New Public Management w jednostkach sektora publicznego, należy zauważyć, że choć jest ona innowacyjnym rozwiązaniem dla hermetycznego sektora publicznego, to, niestety, posiada również znaczące wady wynikające z pewnych ukształtowanych przyzwyczajęń społecznych i obawy przed utratą państwowości. Model NPM pozwolił na implementację dobrych praktyk z sektora prywatnego oraz na rozwój innowacyjnych rozwiązań autorskich jednostek samorządu terytorialnego. Doktryną podobną do omawianej jest współrządzienie (Public Governance).

Zarządzanie partycypacyjne

Termin *governance*, choć wydaje się obcym i nowym, funkcjonuje w nomenklaturze specjalistycznej już od dziesięcioleci dzięki jego zastosowaniu w przedsiębiorstwach tzw. *corporate governance*⁵ (Rudolf, 2010). Jak zauważa W. Rudolf, prekursorem omawianej koncepcji w sektorze publicznym był H. Cleveland, który prognozował, że „organizacje nie będą już zbudowane na zasadzie hierarchicznych piramid [...], ewoluują one w kierunku systemów przeplatających się sieci, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma

4 Redukcjonizm to stanowisko metodologiczne, zgodnie z którym wyjaśnienie i opis złożonego układu są możliwe poprzez opis i wyjaśnienie jego części składowych. Zgodnie z tą metodą badanie powinno zostać rozpoczęte od wyróżnienia fragmentów, mechanizmów pewnej całości.

5 „Terminem tym określane są: 1) rodzaj komunikacji, czyli sposób, w jaki spółka informuje otoczenie; 2) organizacja relacji między właścicielami a menadżerami korporacji zróżnicowana w zależności od warunków ekonomicznych i narodowych tradycji; 3) struktury, procesy, kultury i systemy sprzyjające osiąganiu sukcesu operacyjnego przez organizację; 4) zależności między kierownictwem spółki, jej organami oraz akcjonariuszami i pozostałymi grupami udziałowymi” (Rudolf, 2010).

centrami decyzyjnymi [...] proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a wezmą w nim udział zarówno podmioty wewnętrzne, jak i na zewnątrz organizacji” (Rudolf, 2011, s. 411).

Termin *governance* pochodzi od łacińskiego określenia *gubernatia* utożsamianego z metodą lub systemem zarządzania, rządzenia (Izdebski, 2007). *Governance* jest zamiennie nazywane współrządzeniem lub zarządzaniem partycypacyjnym. Termin ten bywa wieloznaczny, a ponadto posiada dwa podstawowe wymiary:

- funkcjonowania administracji i władz,
- procesowy – włączenia różnych interesariuszy w procesy decyzyjne (Raczyńska, Krukowski, 2020).

Przykłady definicji pojęcia *governance* przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Definicje pojęcia *governance*

Autor	Definicja
OECD	<i>Governance</i> odnosi się do formalnych i nieformalnych ustaleń, które określają sposób podejmowania decyzji publicznych oraz prowadzenia działań publicznych z perspektywy zachowania wartości konstytucyjnych kraju w obliczu zmieniających się problemów i otoczenia (OECD, 2015)
Bank Światowy	<i>Governance</i> to proces i instytucje służące podejmowaniu decyzji oraz sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej) (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008)
G. Stoker	<i>Governance</i> to ewolucja systemu rządzenia w warunkach rozmywających się granic między publicznym i prywatnym sektorem, a jej istotą jest odejście od autorytaryzmu i sankcji (Stoker, 1998)
F. Wiesel, S. Modell	<i>Governance</i> charakteryzuje się kooperacją, wzmacnianiem orientacji na obywatela, formą organizowania w postaci sieci i współpracy oraz koncentracją na skuteczności i zadowoleniu obywateli (Wiesel, Modell, 2014)
L. Graniszewski	<i>Governance</i> to wynikające ze strategii wzajemne relacje administracji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zakładające współdziałanie i wymianę zasobów. Koncepcja ta obejmuje otwartość na negocjacje, wzajemną komunikację i sugerowanie w celu osiągnięcia konsensusu i wzajemnego zrozumienia, jest przeciwieństwem rządzenia poprzez bezpośredni nadzór i hierarchiczność zarządczą (Graniszewski, 2017)

Źródło: opracowanie własne.

Na szczególną uwagę zasługują badania F. Wiesel i S. Modell. Zauważyli oni, że kluczową rolę w procesie współrządzenia pełni obywatel, którego należy traktować jako interesariusza procesu decyzyjnego w administracji publicznej (Wiesel, Modell, 2014). Tym samym należy zgodzić się ze stwierdzeniem M. Raczyńskiej i K. Krukowskiego, że „punktem wyjścia dla omawianej koncepcji jest społeczeństwo obywatelskie, które stwarza nowe ramy rozwoju demokracji, w której między

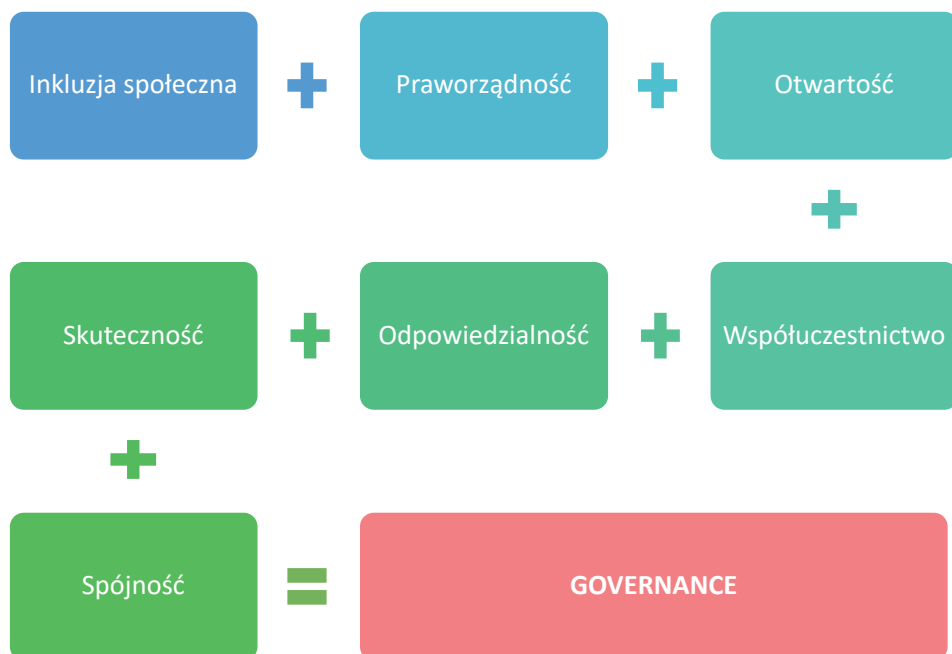
innymi rezygnuje się z postrzegania obywateli tylko jako biernych wyborców, wolontariuszy czy konsumentów na rzecz współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra, a także odchodzi się od demokracji wyborczej do społeczeństwa demokratycznego [...]” (Raczyńska, Krukowski, 2020). Zarządzanie partycypacyjne można zatem określić jako zintegrowane mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i grupy społeczne mogą wyrażać swoje preferencje, negocjować rozwiązania sprzeczności interesów i praktycznie wykorzystywać swoje ustawowe prawa oraz spełniać wynikające z nich obowiązki.

Realizacja zarządzania na podstawie koncepcji *governance* została spisana w postaci reguł European Governance, nazywanej również Białą Księgą, w której przyjęto 5 podstawowych zasad dobrego współrzędzenia (European Governance, 2001) (rycina 1):

- 1) otwartość (transparentność) – instytucje powinny działać w bardziej otwarty sposób; administracja publiczna powinna używać języka przystępnego i zrozumiałego dla ogółu społeczeństwa, co ma szczególne znaczenie dla zwiększenia zaufania do złożonych podmiotów,
- 2) współuczestnictwo – społeczność, interesariusze powinni być włączeni w działania administracji publicznej na każdym etapie realizacji polityk publicznych; realizacja tej zasady będzie prowadzić do zwiększenia zaufania do sektora publicznego, ale również przyczyni się do wyższego poziomu jakości i zadowolenia z efektu końcowego,
- 3) odpowiedzialność – administracja publiczna musi precyzyjnie określać zakres odpowiedzialności organizacji publicznych, a podział pomiędzy władztwem ustawodawczym a wykonawczym powinien być ściśle przestrzegany,
- 4) skuteczność (efektywność) – polityki publiczne muszą być realizowane w sposób skuteczny i sprawny, zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności (optymalny),
- 5) spójność (koherencja) – polityki międzynarodowe, krajowe i regionalne muszą być ze sobą spójne na jak najwyższym możliwym poziomie.

Badacze podkreślają, że współrzędzenie może zaistnieć jedynie w warunkach demokratycznego państwa prawa oraz społecznej inkluzji, czyli aktywnego włączania różnych grup, w tym osób zagrożonych wykluczeniem, w życie społeczne (Wilkin, 2008).

Dokonując analizy koncepcji współrzędzenia, należy zwrócić uwagę również na dwa nurty naukowe, które dotyczą powiązania *governance* z New Public Management. Zwolennikiem utożsamiania tych dwóch koncepcji jest m.in. L. Budd, który uważa, że zarządzanie partycypacyjne stanowi jedną z odmian NPM (Budd, 2007). Z kolei inni badacze twierdzą, że *governance* to jeden z etapów bądź konsekwencja rozwoju NPM (Owsiak, 2016).

**Rycina 1.** Cechy opisujące model *governance*

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raczyńska, Krukowski, 2020, s. 77.

Drugi z nurtów jest reprezentowany m.in. przez B.G. Petersa i J. Pierre'a, którzy dostrzegają znaczące różnice w obydwu koncepcjach. Pierwsza z tych różnic dotyczy kwestii obywatela. W Nowym Zarządzaniu Publicznym obywatela utożsamia się z klientem, natomiast w zarządzaniu partycypacyjnym postrzega się go jako interesariusza, czyli kluczowy podmiot działań administracji (Izdebski, 2007). Drugą różnicą jest różnorodność w implementacji celów i rozwiązań pomiędzy sektorem publicznym i sektorem prywatnym. Public Governance koncentruje się głównie na procesie tworzenia i wdrażania polityki społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem identyfikacji najważniejszych uczestników oraz analizy ich zachowań i wzajemnych relacji, które wpływają na jakość usług publicznych. Z kolei w podejściu NPM priorytetem jest zakres polityki, a nie sposób jej tworzenia. W tym modelu główną rolę odgrywają efektywność oraz satysfakcja obywateli, dlatego podejmuje się działania mające na celu świadczenie usług publicznych przy możliwie najniższych nakładach (Raczyńska, Krukowski, 2020). Zdaniem autora niniejszej monografii stanowisko rozróżniające koncepcję współzrządzenia od nowego zarządzania publicznego jest najtrafniejszym. NPM i *governance* są koncepcjami zarządzania, które w sposób zdecydowany różnią się od siebie pod wieloma względami, co zostało wykazane przez B.G. Petersa oraz J. Pierre'a (Peters, Pierre, 1998).

Koncepcję współzrządzenia, podobnie jak wszystkie opisane w poprzednich podrozdziałach, cechują zarówno pewne znaczące superlatywy, jak i wady. Jak podaje A. Kaleta, do jej mocnych stron należy przede wszystkim motywacyjny

charakter, poprawa relacji wewnątrz organizacji i na zewnątrz, stwarzanie pracownikom szans rozwoju, podniesienie efektywności działania i jego skuteczności, a także zdolność do lepszego rozpoznawania i redukowania niepokojów społecznych (Kaleta, Moszkowicz, 2012).

Wady współrzędzenia wynikają przede wszystkim z barier związanych z jego wdrażaniem. Do tych ograniczeń zalicza się wynikające z uwarunkowań organizacji bariery kierownicze (brak zrozumienia sensu, brak wiedzy, strach) i bariery pracownicze (niechęć do zmian, nieodpowiednie kwalifikacje). Tym samym jako wady koncepcji należy wskazać pewne rozmycie odpowiedzialności (administracja publiczna, interesariusze), bariery we wdrażaniu rozwiązania i ociążałość decyzyjną (Kaleta, Moszkowicz, 2012).

Każda z przedstawionych koncepcji zarządzania w administracji publicznej była gruntowną zmianą w sposobie działania i myślenia o sektorze publicznym. Wszystkie omówione teorie wpłynęły i nadal oddziałują na funkcjonowanie tego specyficznego sektora. Administracja publiczna, podobnie jak każda organizacja, jest obszarem, który cały czas się rozwija. Niewykluczone, że w najbliższym czasie pojawią się kolejne metody zarządzania publicznego. Współcześnie widać duże oddziaływanie rozwiązań stosowanych przez sektor prywatny, które sukcesywnie są implementowane do sektora publicznego (z większym lub mniejszym powodzeniem).

Rozdział 3.

Innowacyjne praktyki zarządcze dla sektora publicznego

Wprowadzenie

Otoczenie sektora publicznego, podobnie jak otoczenie organizacji sektora prywatnego, cechuje się wysoką dynamiką oraz wzrastającą złożonością. Funkcjonowanie sektora publicznego, które tradycyjnie odbywało się w warunkach standaryzacji procedur, długoterminowego planowania i relatywnie stabilnych uwarunkowań zewnętrznych, ulega obecnie istotnym zmianom. Zjawisko to jest wynikiem zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych czynników, które wymuszają na organizacjach publicznych adaptację do nowych, dynamicznie zmieniających się warunków. Współczesne otoczenie, charakteryzujące się zmiennością polityczną, gospodarczą, technologiczną oraz społeczną, sprawia, że sektor publiczny staje przed koniecznością reagowania na coraz bardziej złożone sytuacje kryzysowe i problemy operacyjne.

Wysoki poziom standaryzacji oraz sztywność proceduralna, które dotychczas definiowały działanie administracji publicznej, stanowią dziś wyzwanie w obliczu szybko zmieniających się warunków otoczenia. Choć struktura sektora publicznego sprzyja długofalowemu planowaniu i przewidywalności, rosnąca dynamika zmian oraz napływ ogromnych ilości informacji wymagają elastyczności oraz umiejętności szybkiego przystosowania się do nowych okoliczności. Jednym z kluczowych wyzwań staje się skuteczne zarządzanie informacją oraz nadążanie za tempem zmian technologicznych, społecznych i ekonomicznych. Nadmierna ilość informacji, a także trudności w jej przetwarzaniu skutkują ograniczeniami w zdolności władz publicznych do efektywnego zarządzania wszystkimi aspektami funkcjonowania organizacji publicznych.

Zmieniające się otoczenie sektora publicznego wymusza na administracji dostosowanie do coraz bardziej dynamicznych i złożonych warunków funkcjonowania. Tradycyjne, zbiurokratyzowane modele zarządzania okazują się niewystarczające

w obliczu współczesnych wyzwań, takich jak globalizacja, rozwój technologii czy zmieniające się potrzeby społeczne. W odpowiedzi na te zmiany sektor publiczny coraz częściej sięga po innowacyjne rozwiązania, które wcześniej były stosowane głównie w sektorze prywatnym oraz trzecim sektorze. Adaptacja tych praktyk, w połączeniu z promowaniem własnych innowacji, pozwala administracji publicznej lepiej reagować na potrzeby obywateli i wyzwania współczesnego świata. W rezultacie sektor publiczny nie tylko staje się bardziej elastyczny i efektywny, ale również odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu innowacyjnego społeczeństwa.

Continuous learning

Kluczowym elementem budowania przewagi konkurencyjnej w każdym sektorze działającym w gospodarce opartej na wiedzy – charakteryzującej się rosnącą niepewnością, ryzykiem, dynamicznymi zmianami oraz złożonością zjawisk – jest zdolność do ciągłego doskonalenia i uczenia się, czyli *lifelong learning* (Orlikowska, 2016).

Organizacja ucząca się jest wyspecjalizowana w pozyskiwaniu i przetwarzaniu wiedzy, a nawet w jej tworzeniu, oraz zdolna do zmiany swoich elementów, działania w efekcie pozyskania, wykreowania nowej wiedzy lub pod wpływem doświadczenia (Garvin, 1998). Istotnym zasobem takiej formy organizacji są pracownicy (interesariusze wewnętrzni), którzy muszą uczestniczyć w powyższych procesach. Wyniki licznych badań naukowych wskazują na istotną lukę w zdolności organizacji do adaptacji wobec wymogów ewolucji w kierunku modelu ciągłego uczenia się (Clarey, Mallon, Bersin, 2012). Omawiana koncepcja jest ważna w kształtowaniu polityki rozwoju Unii Europejskiej, czego dowodzą liczne nawiązania do tej teorii w dokumentach programowych i aktach prawnych.

Continuous learning to proces odwołujący się do tradycyjnego uczenia się, a także źródeł kultur organizacyjnych opartych na włączaniu pracowników (zachęcaniu ich) do podejmowania samodzielnych działań rozwojowych. „Oznacza to przeniesienie środka ciężkości na stały proces (dziejący się na bieżąco, w każdej sytuacji) codziennych interakcji z otaczającym nas światem i ludźmi” (Orlikowska, 2016, s. 83). Koncepcja ewoluje od lat 80. XX wieku (wówczas zaproponowano model oparty na skuteczności i nauczaniu tzw. 70/20/10¹), a współcześnie następuje przejście od tradycyjnych form uczenia się w kierunku podejścia całościowego,

1 W 1996 roku M.M. Lombardo i R.W. Eichinger w swojej książce *The Career Architect Development Planner* opracowali metodę 70/20/10. Celem ich badań była maksymalizacja efektywności rozwoju zawodowego. Zgodnie z tym modelem: 70% wiedzy zdobywa się w pracy, poprzez praktykę, działania, wykonywanie zawodowych obowiązków, 20% wiedzy pochodzi z informacji zwrotnej, 10% wiedzy pracownik nabywa dzięki kursom i szkoleniom.

aby w pełni móc wykorzystywać możliwości wynikające z samokształcenia pracownika. „Podczas gdy tradycyjne formy [...] koncentrowały się na edukacji, *Continuous learning* bierze pod uwagę również doświadczenie, środowisko pracy oraz możliwości wykorzystania w praktyce zdobytej wiedzy w różnych perspektywach potrzeb” (Orlikowska, 2016, s. 83).

Model *continuous learning* zakłada (Orlikowska, 2016):

- udostępnienie pracownikom źródeł wiedzy, które pomagają pozyskać odpowiedź na konkretne pytania, jednocześnie pozwalając na zdobywanie wiedzy od wszystkich innych pracowników organizacji,
- umożliwienie pracownikom uczestniczenia w szkoleniach, ale jedynie w sytuacji, kiedy pracownicy posiadają już wiedzę na dany temat, a szkolenie ma im pomóc w skuteczniejszym jej wykorzystaniu (poszerzanie zdobytej wiedzy),
- umożliwienie pracownikom efektywnego przyswojenia wiedzy i wykorzystania jej w praktyce (utrzymanie wysokiego poziomu wiedzy),
- umożliwienie pracownikom samodzielnej rozbudowy wiedzy na podstawie dotychczasowego doświadczenia, szkoleń, prezentacji itp.

Aby móc mówić o organizacji uczącej się, zgodnie z modelem *continuous learning*, należy zwrócić uwagę na cechy innowacyjnych organizacji uczących się, do których właściwości możemy zaliczyć:

- naukę, która jest postrzegana jako część pracy, a nie dodatkowe zajęcie wykonywane poza pracą,
- uczenie się metod liderekich, przywództwa, tak aby pracownik mógł w sposób poprawny i zdecydowany identyfikować występujące zmiany,
- otwartość na konieczność uczenia się od współpracowników, pracowników innych organizacji, a nawet jednostek sektora publicznego,
- mobilność pracowników, gdyż w procesie konieczny jest dostęp do nowych dziedzin wiedzy, a to z kolei wymaga, aby nowe informacje bazowały na już zdobytej wiedzy,
- wsparcie pracowników w procesie uczenia się poprzez upoważnienie do eksperymentowania, testowania, poszukiwania i dostępu do nowych zasobów wiedzy,
- wdrożenie procesów i systemów pozwalających na udostępnienie nauki dla wszystkich obszarów organizacji, bez względu na szczebel czy profesjonalizację pracownika,
- zdolność do wykształcenia wśród pracowników możliwości do odrzucenia już zdobytej wiedzy na rzecz nowej (Roberts, 2016).

Choć koncepcja zarządzania organizacją *continuous learning* została stworzona dla sektora prywatnego, to stopniowo jest implementowana do sektora publicznego (wynika to ze stosunkowo krótkiego czasu istnienia modelu). Ze względu na złożoność zadań administracja publiczna nie może ograniczać się do okazjonalnego uczenia się (reaktywnego, wywoływanego pojedynczym bodźcem), a jednocześnie nie jest w stanie w pełni wdrożyć skutecznego modelu uczenia się przez

całe życie (*lifelong learning*). Tym samym konieczne staje się dokonanie implementacji metody *continuous learning*.

Na podstawie syntezy modelu *continuous learning* zaproponowanego przez Bersin by Deloitte (Deloitte, 2023) (model uznawany za optymalne rozwiązanie dla firmy) oraz opracowania Senge, Kleinera, Robertsa, Rossa i Smitha (2013) na temat wprowadzania modelu organizacji uczącej się do sektora publicznego można wyróżnić pewne narzędzia i podejścia istotne dla innowacyjnej organizacji uczącej się:

- 1) rozpoczęcie wdrażania *continuous learning* należy zacząć od analizy potrzeb i rozwiązań w każdym z obszarów: edukacji (wybór form nauczania formalnego i nieformalnego), doświadczeniu (możliwość przetestowania wiedzy w wykreowanej praktyce), prezentacji (wykorzystanie wiedzy w praktyce i odebranie feedbacku),
- 2) dokładne i jasne określenie zamiarów działania i celu wprowadzenia *continuous learning*,
- 3) wprowadzenie myślenia projektowego i systemowego, co pozwala na dokonanie redefinicji i ponownego rozpoznania problemów oraz nowego pozycjonowania w sposób, który jest bardziej podatny na działania i interwencję; jednocześnie myślenie projektowe pozwala na otrzymanie feedbacku, który stanowi element niezbędny modelu,
- 4) walidacja oraz testowanie założeń to działania, które pozwalają na przetestowanie posiadanej wiedzy, uzupełnienie luk oraz jej konfrontację z zasobami innych współpracowników; testowanie i walidacja pozwala na rozpoznanie błędów poznawczych, co przyczynia się do zwiększenia efektywności pracowników, a jednocześnie motywuje ich do dalszego rozwoju,
- 5) dokonywanie ciągłego porównywania z innymi pracownikami, organizacjami w celu uzyskania informacji na temat tego, co może działać w innym miejscu i jest warte implementacji,
- 6) systematyczne analizowanie otoczenia pozwalające na „wychwytywanie” sygnałów, nowych trendów; działanie to pozwala na tworzenie strategii rozwojowych w kontekście uczenia się,
- 7) spostrzeżenia behawioralne, które sprawiają, że wszystkie wprowadzane rozwiązania, mające zachęcić pracownika do uczenia się, muszą być dostosowane do posiadanych zasobów ludzkich i nie mogą być do nich nieadekwatne pod względem cech użytkowych (przykładowo, nie można wprowadzić systemu platformy do nauki online w organizacji, której pracownicy nie opanowali umiejętności obsługi komputera).

Model zarządzania organizacją publiczną oparty na *continuous learning* jest koncepcją nową, rozwijającą się zarówno w nauce, jak i w praktyce. Można przypuszczać, że w dłuższej perspektywie będzie on zyskiwał na znaczeniu, a włączenie pracowników w formę organizacji uczącej się stanie się nieodzownym elementem funkcjonowania każdego sektora, zwłaszcza sektora publicznego.

Teoria kostki lodu

Teoria kostki lodu (Lennik, 2016) jest autorską koncepcją zarządzania zmianami w organizacji, zaproponowaną przez doktora P. Lennika z Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Krośnie. Skupia się na procesie zmian zachodzących w organizacjach w dłuższej perspektywie czasu. Podstawą tej koncepcji jest założenie, że decyzje zarządcze oraz wszelkie zmiany zachodzące w organizacji, wynikające głównie z bodźców wewnętrznych, stanowią rezultat synergii procesów ewolucyjnych i rewolucyjnych wprowadzanych transformacji.

Zgodnie z teorią kostki lodu organizacja jest metaforycznie porównywana do bryły lodu, a proces zarządzania nią przypomina dążenie do przekształcenia tej bryły w pożądaną formę o maksymalnie gładkiej i płynnej konsystencji, symbolizującą optymalizację struktur i procesów organizacyjnych (Lennik, 2016). Koncepcja ta znajduje zastosowanie przede wszystkim w trudnych organizacjach („skostniałych” – organizacje o niskiej adaptacyjności), gdzie sposób zarządzania oraz proces zmian nie były jednoznaczne, trwałe, a ponadto brakowało zarządzania menadżerskiego. W procesie zarządzania, szczególnie zarządzania zmianą, opisana powyżej skostniałość jest niepożądana, ponieważ ogranicza lub nawet uniemożliwia zmianę (Lennik, 2016). Dlatego niezbędne okazuje się wprowadzenie odpowiedniego modelu zarządzania organizacją, który pozwoli na pokonanie barier i płynne przejście do zamierzonego efektu końcowego.

Autor koncepcji zaznacza, że proces zarządzania w organizacjach o wysokiej inercji strukturalnej może być realizowany w sposób stanowczy, ale wówczas zachodzi ryzyko, że nie doprowadzi on do zamierzonego efektu końcowego, ponieważ zmiany będą zbyt gwałtowne (może to prowadzić do oporu pracowników przed zmianą). Osiągnięty w ten sposób efekt okaże się więc krótkotrwały i pozorny. Proces zarządczy może być również realizowany w sposób wolniejszy, dzięki czemu nie przyniesie niepożądanych strat, ubytków. Takie zarządzanie jest procesem długim, ale jego efekty będą trwalsze i bliższe zamierzeniom. Jednakże to, jaki sposób zarządzania organizacją zostanie wybrany przez menadżera, zależy od czynników wewnętrznych i zewnętrznych, kultury organizacyjnej, branży, w której funkcjonuje organizacja, oraz predyspozycji menadżera.

Dokonywanie **rewolucyjnego** procesu zmian w organizacji, poprawa jej efektywności i funkcjonowania są najczęściej głównymi celami zarządczymi menadżerów publicznych. Proces zarządzania w skostniałych podmiotach napotyka na przeszkody w postaci skumulowanego oporu materii wewnątrz organizacji, niekorzystnych hamujących oddziaływań części interesariuszy bądź konfrontacji zogniskowanej w krótkim czasie. Zgodnie z zarządzaniem procesem zmian w teorii kostki lodu konieczne jest uwzględnienie poniesionych strat (przez co najmniej jedną ze stron) oraz konfliktów. Piotr Lennik podkreśla, że w przypadku zmian zachodzących w organizacji najtrudniejszym aspektem, grupą zasobów odporną na zmiany, są zasoby ludzkie (Lennik, 2016). Zmiana wpływa w sposób

bezpośredni, pozytywny lub negatywny, na zaangażowanie pracowników, ich postawy i motywację.

W przypadku zarządzania zmianą w sposób **ewolucyjny** uzyskiwane efekty są odroczone w czasie (co często jest znaczącą barierą zarządczą, gdyż czynniki zewnętrzne lub wewnętrzne wymuszają dokonywanie zmian w sposób rewolucyjny). Ten sposób zarządzania przewiduje rozłożenie wszelakiego rodzaju działań w przyszłości. „Nie dochodzi [...] wówczas do skumulowanych konfliktów, wymuszonych presją czasu, rozstrzygnięć i decyzji, a tym samym zwiększa się szansa na podejmowanie najoptymalniejszych [...] decyzji, a także trwalsze stymulowanie pozytywnych proefektywnościowych postaw kadry pracowniczej” (Lennik, 2016, s. 123).

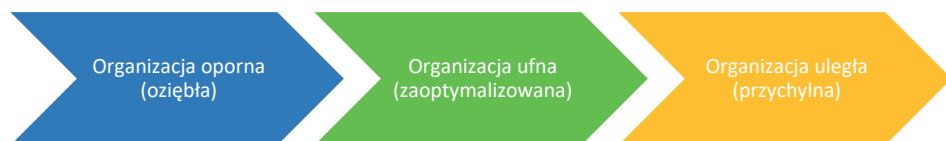
W teorii kostki lodu najistotniejszą rolę odgrywa wrażliwość organizacji na zmiany. Właściwość ta, zgodnie z doktryną nauk, została podzielona na dwie skrajne opcje – oziębłość (chłód) oraz przychylność (ciepło) (Błaszczyk, 2010). Każda może mieć charakter niekorzystny, a nawet destrukcyjny dla organizacji. Optymalny wariant powinien mieścić się w przestrzeni pomiędzy skrajnościami pełnego „ciepła” i pełnego „chłodu”. To trudne do osiągnięcia optimum stanowi stan idealny, który warunkuje maksymalną efektywność organizacyjną.

Organizacja oziębła unika jakichkolwiek zagrożeń, pozostaje odporna na jakiegokolwiek wpływy, koncentruje się na własnych zadaniach i aspektach, sprzeciwia się zmianom, nie podąża za autorytetami, nie utożsamia kwalifikacji pracowników z długością stażu i ich wiekiem, ucieka przed podejmowaniem decyzji, ma wolne tempo zmian, zniechęca pracowników do *longlife learning*.

Organizacja przychylna cechuje się pewnym poziomem ufności do otoczenia i pracowników, wrażliwością na wpływy społeczne, uległością wobec zmian, wprowadzeniem menadżerów działających na zasadzie współpracy, uciekaniem od podejmowania decyzji, brakiem standardów kwalifikacji pracowników, nieokreślonym podejściem do rozwoju zawodowego i osobistego (Lennik, 2016).

Z kolei organizacja, która znajduje się w „optimum” i jest organizacją o idealnej wrażliwości na zmiany, rozumie konieczność podejmowania ryzyka na rzecz poprawy, rozważa podatność na wpływy, uwzględnia partnerstwo w podejmowaniu inicjatyw, akceptuje nowe zadania, obowiązki, przejawia ufność wobec zmian, wysoki profesjonalizm, wysoki stopień oceny i chęć rozwoju pracowników, utożsamia kwalifikacje z realną wartością zawodową pracownika, stawia na pierwszym miejscu interes klienta, nastawia się na ewolucyjne dokonywanie zmian (Lennik, 2016).

Z powyższych rozważań wynika, że kontinuum zachodzących w organizacji procesów, po uwzględnieniu jej wrażliwości na zmiany, można określić jako spektrum elastyczności organizacyjnej, obejmujące zarówno adaptacyjność, jak i odporność na zmiany (rycina 2).



Rycina 2. Kontinuum wrażliwości organizacji

Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, należy zauważyć, że przeprowadzenie szybkich zmian jest możliwe w organizacji przychylniej (wynika to z podatności na wpływy), natomiast w organizacji ozięblej ich dokonywanie okazuje się trudne i wymaga pokonania oporu, a czasami nie dochodzi do skutku.

Organizacje sektora publicznego wskutek zmian społecznych i ekonomiczno-gospodarczych przechodzą ewolucję od modelu skostniałego, oziębłego w kierunku zoptymalizowanego (Lennik, 2016). Jest to efektem zakorzenionego modelu biurokratycznego, który coraz częściej spotyka się z oporem klientów administracji publicznej. Tym samym proces zarządzania zmianami w organizacjach sektora publicznego oparty na teorii kostki lodu powinien być długotrwały (Lennik, 2016). Jednakże administracja publiczna, szczególnie w sytuacjach kryzysu, nie może dokonywać zmian rozłożonych w czasie. Decyzje i zmiany muszą mieć charakter rewolucyjny. Optymalne jest zatem zarządzanie zmianą adekwatne do bodźców, które ją powodują.

Praca zdalna i e-government

Nowoczesne technologie wywierają znaczący wpływ na funkcjonowanie gospodarki, w tym na działalność organizacji. Dynamika zmian technologicznych oraz intensyfikacja innowacji stanowią istotny impuls do wdrażania modeli zarządzania bazujących na działaniach realizowanych w środowisku online. Tradycyjny model organizacji pracy, skoncentrowany na działaniach *on-site* i bezpośrednim kontakcie z klientami oraz przełożonymi, stopniowo ustępuje miejsca rozwiązaniom opartym na cyfrowej transformacji i zdalnych formach współpracy.

Tradycyjnie pojmowane miejsce pracy, w którym osoba zatrudniona spędza większość swojego zawodowego życia, pod wpływem czynników rozwojowych (zewnętrznych i wewnętrznych) traci na znaczeniu. Pracownicy coraz częściej dokonują fluktuacji miejsc pracy, co z kolei może wiązać się z większą dyspozycyjnością czy efektywnością pracy. „Prognozuje się, że za dekadę lub dwie wiele osób będzie pracowało w zawodach, których jeszcze nie ma, świadcząc usługi, które jeszcze nie zostały wynalezione i rozwiązując problemy, o których nie wiemy, że istnieją” (Boni, 2008).

Należy przy tym zauważyć, że tempo przechodzenia z pracy wykonywanej w sposób tradycyjny w kierunku pracy online jest uzależnione od stopnia użycia, a właściwie powszechności dostępu i umiejętności obsługi technologii teleinformatycznych. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Główny Urząd Statystyczny w 2020 roku dostęp do Internetu w domu miało 90,4% gospodarstw domowych, co stanowi wzrost o 10 p.p. w porównaniu do roku 2016. Jednakże jedynie 81,4% Polaków (w wieku 16–74 lat) regularnie korzystało z Internetu. W całej Unii Europejskiej odsetek ten wynosi 84% (najwięcej w Norwegii – 98%) (Główny Urząd Statystyczny, 2020). Wysoki odsetek dostępu do Internetu oraz jego regularnego użytkowania determinuje wprowadzanie pracy zdalnej.

W sektorze organizacji prywatnych w latach 2016–2020 odsetek przedsiębiorstw posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu na poziomie krajowym przekroczył 98%. Tak wysoki poziom tego wskaźnika wskazuje na trwałe zainteresowanie firm korzyściami wynikającymi z dostępu do globalnej sieci. W przypadku dużych podmiotów wartość wskaźnika zbliżała się do 100%, co świadczy o powszechnej integracji technologii szerokopasmowych z ich działalnością operacyjną (Główny Urząd Statystyczny, 2020). Wynika z tego, że niemal wszystkie przedsiębiorstwa w Polsce (biorąc pod uwagę jedynie czynnik dostępu do Internetu) są przygotowane do wykonywania swoich usług w całości lub przynajmniej częściowo zdalnie. Jednakże dodatkową, a właściwie zasadniczą barierą uniemożliwiającą im przejście na pracę zdalną jest dostępność do Internetu dla pracowników zatrudnionych w danej organizacji. W 2020 roku odsetek pracowników posiadających dostęp do sieci wyniósł 52,0%, a analiza danych wskazuje na istotne zróżnicowanie tego wskaźnika w zależności od rodzaju działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa, przy czym najwyższy odsetek osób zatrudnionych z dostępem do Internetu odnotowano w sektorze informacji i komunikacji, co może wynikać z wysokiego poziomu technologizacji i digitalizacji tego obszaru. Najniższe wartości wskaźnika zaobserwowano natomiast w sektorach zakwaterowania i gastronomii, przetwórstwa przemysłowego oraz administrowania i działalności wspierającej, co odzwierciedla specyfikę tych branż i mniejsze zapotrzebowanie na technologie informacyjno-komunikacyjne w codziennej działalności operacyjnej (Główny Urząd Statystyczny, 2020). Oznacza to, że faktyczne wykonywanie pracy w sposób zdalny jest możliwe jedynie w przypadku 52% populacji zatrudnionej w organizacjach sektora prywatnego (Główny Urząd Statystyczny, 2020).

W polskim prawodawstwie brakuje definicji i wytycznych dotyczących pracy zdalnej (stan na 10 lutego 2022 roku). Jednakże obecnie może ona występować w trzech rodzajach, a mianowicie jako: telepraca, praca zdalna na podstawie przepisów tarczy antykryzysowej oraz praca zdalna wykonywana poza wymienionymi.

Telepraca – zgodnie z Kodeksem Pracy (Dz.U. 2020, poz. 1320, tj. z dnia 30 lipca 2020 roku) – to wykonywanie pracy poza zakładem pracy z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Warunkiem stosowania tego rodzaju aktywności zawodowej przez pracodawcę jest porozumienie zawierane między nim a pracownikiem lub wnioszek tego ostatniego. Pracodawca w myśl art. 67 Kodeksu Pracy

jest zobowiązany do dostarczenia pracownikowi sprzętu niezbędnego do wykonywania telepracy oraz pokrycia wszelkich kosztów związanych z eksploatacją urządzeń. Dodatkowo według art. 67 telepracownik nie może być w jakikolwiek sposób dyskryminowany z tytułu podjęcia takiej formy pracy.

W ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych pojawia się „załączek” rozwiązań dotyczących pracy zdalnej. Przepisy dotyczą możliwości skierowania pracownika na taką formę pracy w związku z działaniami zmierzającymi do przeciwdziałania pandemii COVID-19. Niemniej tutaj również brakuje szczegółowych rozwiązań prawnych.

Zarządzanie przedsiębiorstwem poprzez pracę zdalną można częściowo utożsamiać z zarządzaniem organizacją wirtualną. Jest to forma zarządzania, najczęściej stosowana w organizacjach sektora prywatnego, opierająca się na wielowymiarowych i wieloczynnikowych transformacjach systemowych zachodzących w różnorodnych podmiotach gospodarczych. „Transformacje te mają na celu [...] ograniczenie wydłużonych tras przepływu strumieni informacyjnych oraz przekształcenie ociężałych hierarchii w elastyczne jednostki organizacyjne o dużej autonomii i wysokim standardzie działania” (Niedzielska, 1997, s. 11). Stosowanie rozwiązań funkcjonujących z wykorzystaniem Internetu pozwala na dogodne kształtowanie procesów marketingowych, usprawnienie komunikacji, szybsze znalezienie partnerów itp. Aby w sposób efektywny zarządzać przedsiębiorstwem wirtualnym, wykorzystuje się wiele instrumentów. Do najczęściej stosowanych można zaliczyć (Perechudy, 2000):

- organizację samouczącą się poprzez ciągłe doskonalenie zasobów *know-how*, podnoszenie kompetencji pracowników, udział w wymianie wiedzy z partnerami,
- *outsourcing* (opis w kolejnym podrozdziale),
- *benchmarking*, czyli proces polegający na wzorowaniu się, czerpaniu dobrych praktyk, wzorców, porównywaniu się do innych przedsiębiorstw, organizacji, a następnie wdrażaniu ich we własne działania,
- zarządzanie zintegrowane, które ma miejsce, kiedy organizacja dokonuje działań skierowanych na kompleksowe zarządzanie w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej wraz z innymi podmiotami (partnerami),
- organizację inteligentną, czyli posiadającą klimat i kulturę organizacyjną umożliwiającą współpracę wewnątrzorganizacyjną oraz interorganizacyjną.

Wyróżnia się wiele form zarządzania organizacją w sposób wirtualny. Najbardziej adekwatne do omawianego zagadnienia jest biuro domowe (Niedzielska, 1997). Rozwiązanie to polega na przeniesieniu wykonywanej pracy z zakładu pracy, centrali, siedziby organizacji do miejsca zamieszkania pracownika. Pracodawca nadal sprawuje w stosunku do niego funkcję zarządczą, w szczególności

nadzorczo-kontrolną i motywacyjną. Do zalet takiego rozwiązania należy zaliczyć m.in. wzrost dyspozycyjności i znaczenia działań synergicznych. Jednakże taka forma zarządzania organizacją niesie ze sobą również szereg zagrożeń i słabości wynikających z niemożności ciągłej kontroli, trudności z identyfikacją struktur organizacyjnych itp.

Organizacje sektora publicznego do czasu pojawienia się sytuacji kryzysowej związanej z pandemią koronawirusa nie korzystały z rozwiązań zarządczych w postaci pracy zdalnej. Prawodawca wprowadził możliwość przejścia pracowników sektora publicznego na taką pracę z wyjątkiem sytuacji, gdy realizacja określonych zadań jest niezbędna do zapewnienia pomocy obywatelom i nie ma możliwości wykonywania jej online.

Pomocą dla funkcjonowania administracji publicznej w okresie pracy zdalnej są od lat sukcesywnie wprowadzane rozwiązania z zakresu e-usług. Jest to część działań związana z modelem zarządzania *e-government*. Zgodnie z definicją przedstawioną przez Komisję Europejską przez takie rozwiązanie należy rozumieć stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej. Wiąże się to ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami organizacji publicznych, co ma poprawić jakość usług świadczonych przez administrację.

Outsourcing

Outsourcingowy model zarządzania jest określany jako przedsięwzięcie, które polega na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej firmy macierzystej realizowanych przez nią funkcji i przekazaniu ich do wykonywania innym podmiotom gospodarczym (Trocki, 2001). Istota outsourcingu znajduje odzwierciedlenie w myśli H. Forda, który uważał, że jeśli organizacja nie jest w stanie wykonywać pewnych zadań bardziej wydajnie, taniej i lepiej niż konkurencja, powinna je zlecić podmiotom zewnętrznym, które zrealizują je skuteczniej. Taka koncepcja podkreśla znaczenie specjalizacji i efektywności w procesach decyzyjnych, dotyczących delegowania działań poza organizację (Trocki, 2001).

Warto wyjaśnić etymologię pojęcia. Pochodzi ono z języka angielskiego, gdzie *out* rozumiane jest jako „na zewnątrz” (w naszym rozumieniu poza organizacją), a *resources* oznacza „zasoby”. Tym samym pod tym terminem należy rozumieć wykorzystywanie przez organizację zasobów niebędących w jej posiadaniu.

Zarządzanie przedsiębiorstwem za pomocą outsourcingu polega na realizacji pewnych zadań przez inną organizację, czyli poza organizacją podstawową. Najczęściej w ten sposób realizowane są zadania, które nie stanowią podstawowej działalności organizacji, a jedynie działania uboczne, dodatkowe. Dzięki temu mogą one być wykonywane w sposób efektywniejszy i tańszy. „Następuje wówczas

zawężenie działalności organizacji, która koncentruje się wtedy na swojej zasadniczej działalności, gdzie dysponuje przewagą konkurencyjną” (Źródło-Loda, 2016, s. 4).

Przykładowo, jeżeli podstawową działalnością organizacji jest świadczenie usług z zakresu wynajmu pomieszczeń biurowych, to aktywnością dodatkową dla niej będzie sprzątanie tych powierzchni. Firma ta na zasadach outsourcingu może zlecić sprzątanie biur organizacji zewnętrznej, która zajmie się m.in. pozyskaniem odpowiednich zasobów ludzkich i rzeczowych do świadczenia usług.

Do głównych celów outsourcingu M. Trocki zalicza przede wszystkim cele: strategiczne (koncentracja na strategicznych problemach, zwiększenie swobody organizacyjnej, zwiększenie efektywności i skuteczności, lepszy dostęp do *know-how*), rynkowe (poprawa konkurencyjności, zwiększenie skali działania, dywersyfikacja działalności), ekonomiczne (zwiększenie przychodów, redukcja kosztów, ograniczenie ryzyka ekonomicznego), organizacyjne (reorganizacja struktur organizacyjnych poprzez ich „odchudzenie”, uproszczenie procedur) oraz motywacyjne (obiektywizacja wyników ekonomicznych, rozwój przedsiębiorczości, silniejsza motywacja) (Trocki, 2001).

Zarządzanie organizacją przez outsourcing ma zastosowania w każdym obszarze gospodarczym. Tym samym możemy wyróżnić (Źródło-Loda, 2016):

- outsourcing procesów biznesowych – jego istotą jest oddanie prowadzenia i obsługi wybranych procesów biznesowych wyspecjalizowanej firmie zewnętrznej, np. przekazanie usług z zakresu notowań giełdowych,
- outsourcing CRM (Customer Relationship Management) – jest to oddanie zewnętrznej organizacji zarządzania relacjami z klientem, np. powierzenie obsługi klienta z zakresu serwisu, reklamacji i napraw wyspecjalizowanej organizacji,
- outsourcing IT – obejmuje zlecenie wdrożenia i obsługi nowoczesnych technologii w organizacji, np. zlecenie jakiejś firmie stworzenia programu lojalnościowego dla klientów organizacji,
- outsourcing w przetwarzaniu i zarządzaniu informacją – to przyjmowanie, przetwarzanie, magazynowanie i przekazywanie informacji, np. oddanie procesu przeprowadzania ankiet, badań na klientach organizacji,
- outsourcing w Internecie – oferuje m.in. dostęp do wspólnej sieci komputerowej wielu organizacji, zarządzanie systemem i siecią, środowiskiem komputerów osobistych, dostęp do Internetu, kreację i aktualizację stron internetowych, np. stworzenie Intranetu w organizacji,
- outsourcing w *e-commerce* – polega na dostarczaniu od specjalistów zewnętrznych całościowych rozwiązań e-businessowych typu *end-to-end*; chodzi tu o profesjonalne usługi w zakresie baz danych, zarządzania informacją, ochrony i przetwarzania danych,
- outsourcing usług kadrowych – administrowanie funkcjami kadrowymi organizacji, np. zlecenie wyspecjalizowanej organizacji procesu rekrutacyjnego,

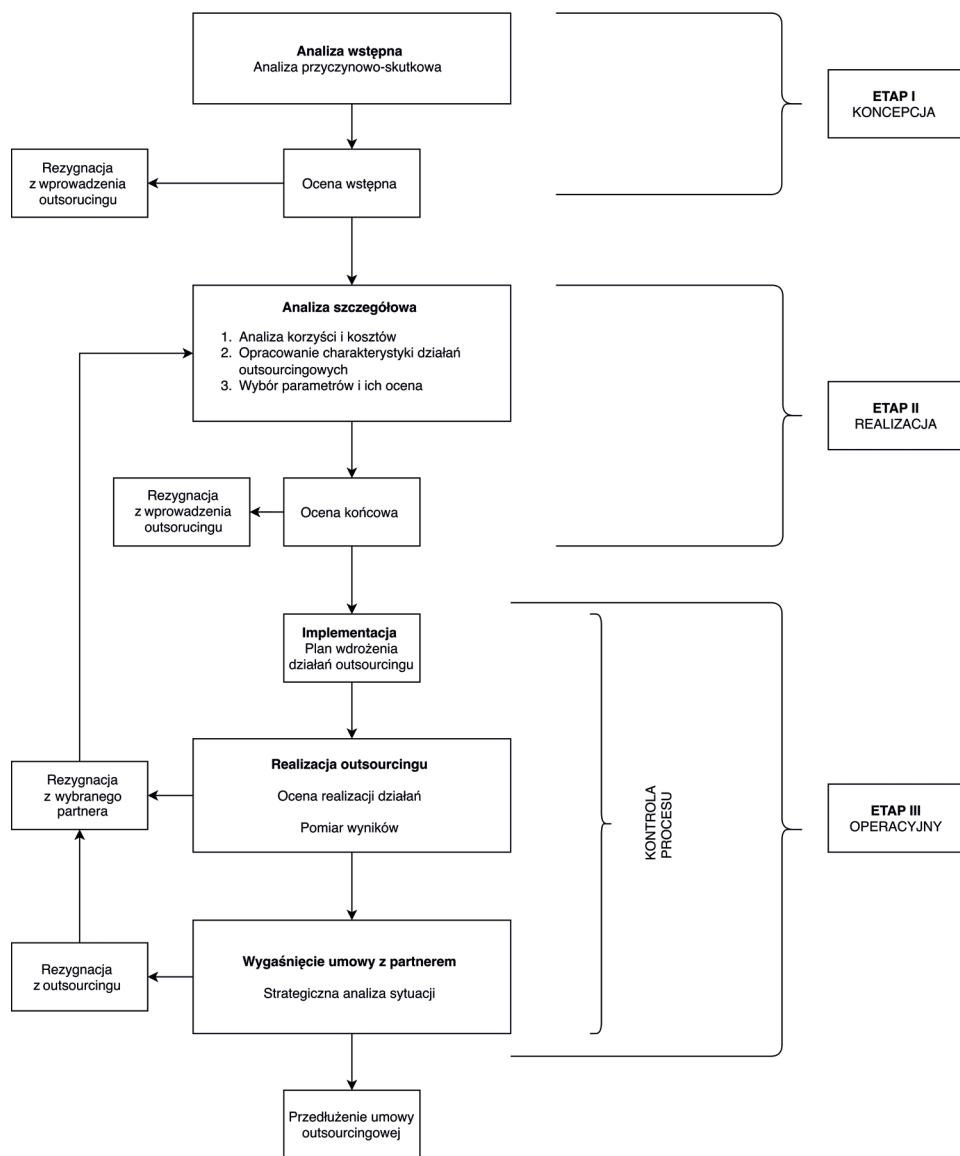
- outsourcing płac (*payroll*) – oznacza przejęcie przez firmę outsourcingową obsługi listy płac,
- leasing pracowniczy – wykorzystuje się go w sytuacji okresowego zwiększenia zapotrzebowania na pracowników, bywa stosowany np. w sytuacji eventów.

Jak wskazuje M. Źródło-Loda, z outsourcingiem wiążą się również pojęcia insourcingu, offshoringu, co-sourcingu oraz inter-sourcingu. Insourcing to ponowne włączenie wcześniej wyłączonych procesów w działania organizacji (Źródło-Loda, 2016). Offshoring jest to proces, „który polega na wytwarzaniu usług na terytorium innego państwa niż kraj, z którego pochodzi przedsiębiorstwo” (Włodarczyk, 2022). Z kolei pojęcie co-sourcingu należy rozumieć jako zjawisko, w którym „firma podstawowa deklaruje swój personel lub menadżerów do obsługi zlecenia, ale nie może pozwolić sobie na utratę tych pracowników ze względu na ich specyficzną wiedzę [...] obie firmy są odpowiedzialne za dostarczenie środków do wykonania zadania” (Rydzkowski, 2011). Ostatnim z podobnych pojęć jest inter-sourcing, który w nomenklaturze naukowej oznacza utworzenie przez firmę X „obszaru do świadczenia usług outsourcingowych na rzecz podmiotów ją obsługujących, podmioty te rezygnują z tworzenia, rozwijania i utrzymywania kompetentnych zasobów w celu realizacji tych usług” (Comminit, 2022). Przykładem firm świadczących usługi intersourcingowe dla wybranej grupy podmiotów może być przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe, obsługujące organizacje z sektora ubezpieczeń komunikacyjnych.

Istotne w prawidłowym zarządzaniu poprzez outsourcing jest odpowiednie przeprowadzenie jego implementacji. Dokładnej analizy tego procesu dokonał M.F. Greaver, który przedstawił siedem etapów procesu outsourcingu (Źródło-Loda, 2015):

- 1) planowanie wprowadzenia outsourcingu,
- 2) badanie strategiczne określające skutki i konsekwencje wprowadzenia outsourcingu,
- 3) dokonanie analizy kosztów i zysków, które będzie niosło ze sobą wprowadzenie outsourcingu,
- 4) dokonanie wyboru partnera zewnętrznego, któremu zostanie zlecone zadanie w ramach outsourcingu,
- 5) negocjowanie warunków współpracy,
- 6) przeniesienie zasobów organizacji podstawowej i wdrożenie wybranej koncepcji outsourcingu,
- 7) zarządzanie procesem outsourcingu.

Z kolei E. Marcinkowska zaproponowała bardziej szczegółowy proces wdrożenia i przebiegu procesu outsourcingu (rycina 3):



Rycina 3. Model procesu outsourcingowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Marcinkowska, 2009, s. 48.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez B. Ujdę-Dyńkę i A. Zych (Ujda-Dyńska, Zych, 2009) wskazano, że do znaczących zalet stosowania zarządzania przez outsourcing należy zaliczyć wyższą jakość wykonywanych zadań (zleconych), obniżenie kosztów działalności, możliwość skoncentrowania działalności na jej podstawowym obszarze, skrócenie czasu realizacji usług, zwiększenie elastyczności działania przedsiębiorstwa, zwiększenie przejrzystości procesów w firmie, ułatwienie działalności marketingowej oraz lepszy dostęp do *know-how*.

Jednakże trzeba zwrócić uwagę również na wady, które wiążą się ze stosowaniem outsourcingu w zarządzaniu. Jak wskazuje M. Źródło-Loda: „stosowanie outsourcingu może nieść ze sobą również pewne zagrożenia, takie jak: utrata niezależności, mniejsza elastyczność kierowania funkcjami przekazanymi podmiotom zewnętrznym, spadek motywacji pracowników, wypłynięcie poza firmę istotnych danych na jej temat lub jej pracowników czy ryzyko, że kooperanci nie zapewnią właściwej jakości wyrobów czy usług” (Źródło-Loda, 2016).

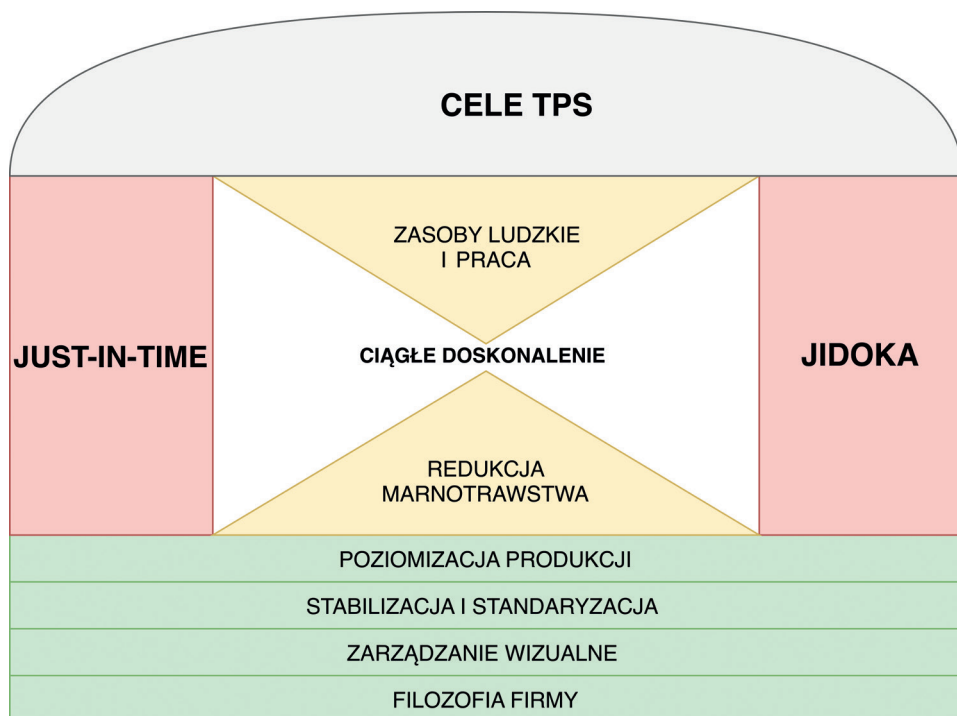
Lean management

Lean management to koncepcja zarządzania w przedsiębiorstwie opracowana na podstawie systemu produkcyjnego grupy Toyota Motor Corporation (Ziemniewicz, 2003). Kluczową rolę odegrał Ō. Taiichi, który był konstruktorem Toyota Production System (TPS). TPS to kompleksowe podejście do zarządzania stosowane w koncernie Toyota, którego głównym celem jest eliminacja tzw. 3M (*muri* – „trudność”, *mura* – „nieregularność”, *muda* – „marnotrawstwo”). Opiera się ono na dwóch podstawowych fundamentach, czyli koncepcji *just-in-time* oraz *jidoka* (Taiichi, 1995). Toyota Production System często bywa obrazowany jako dom (rycina 4).

Fundamentami „domu” TPS są: filozofia firmy, zarządzanie wizualne², stabilizacja i standaryzacja procesów, działań oraz poziomizacja produkcji (*heijunka*), czyli odpowiednie działania zmierzające do uniknięcia przestojów maszyn, pracowników, działań oraz zaprzestanie gromadzenia nadmiernych zapasów (Lean Management, 2022). Jako kolumny koncepcji (czyli procesy wspomagające) wskazuje się metody:

- *just-in-time* – wytwarzanie zasobów bez nadwyżek: „linia montażowa jest zawsze zaopatrzona we wszystkie niezbędne części, we odpowiedniej ilości i z zachowaniem żądanej kolejności; w miarę wykorzystywania zasobów kolejne komponenty zostają wytworzone, zapobiegając spowolnieniu czy przerwaniu procesu produkcyjnego” (Toyota, 2022),
- *jidoka* – „metoda spostrzegania problemów i podejmowania natychmiastowych działań, by naprawić usterkę na dowolnym etapie procesu produkcji” (Toyota, 2022).

2 Zarządzanie wizualne to „system zarządzania, który próbuje poprawić wydajność organizacji poprzez łączenie i dostosowywanie wizji organizacji, podstawowych wartości, celów i kultury z innymi systemami zarządzania, procesami pracy, elementami miejsca pracy i interesariuszami, za pomocą bodźców, które bezpośrednio odnoszą się do jednego lub więcej z pięciu ludzkich zmysłów (wzrok, słuch, czucie, węch i smak)” (Tezel, Koskela, Tzortzopoulos, 2009).

**Rycina 4.** Model Toyota Production System**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Liker, 2003.

Wnętrze „domu” to dwa zasadnicze cele wyróżnione przez Ō. Taiichi, dążące do ciągłego doskonalenia – są to redukcja marnotrawstwa (nadprodukcja, zapasy, błędy jakościowe, długi czas oczekiwania, nadmierne przetwarzanie, zbędny transport i niepotrzebny ruch) (Liker, 2003) oraz zasoby i praca (przejrzysty proces podejmowania decyzji, wspólne cele działania, wielofunkcyjność pracowników, czyli gotowość do pracy na różnych stanowiskach) (Liker, 2003). Wszystkie te procesy i działania składają się na cele TPS, do których zalicza się: skrócenie cyklu produkcyjnego, maksymalizację produktywności, projektowanie procesu produkcyjnego, będącego w stanie osiągać wymagane rezultaty w sposób płynny i elastyczny oraz eliminację marnotrawstwa (Lisiński, Ostrowski, 2006).

Po raz pierwszy pojęcie *lean management* pojawiło się w artykule J. Krafcika *International Motor Vehicle Program* opublikowanym w 1988 roku w „Sloan Management Review”. Celem artykułu było porównanie klasycznego modelu produkcji z zaproponowanym przez Toyotę. Do popularyzacji pojęcia, a zarazem stosowania koncepcji *lean management*, przyczyniły się wyniki badań prowadzonych przez badaczy z Massachusetts Institute of Technology, którzy w swojej publikacji „The Machine That Changed the World” wykazali wyższą wydajność i jakość produkcji w przypadku stosowania TPS (Gryczuk, 2016).

Najczęściej pojawiającą się definicją *lean management* jest określenie go jako działania polegającego na dostarczeniu klientowi oczekiwanej przez niego wartości przy wykorzystaniu jak najmniejszej ilości zasobów (Grycuk, 2011). Przez tę definicję należy rozumieć trwałą zmianę w sposobie zarządzania organizacją, którą jest właśnie *lean management*.

Szczupłe zarządzania to koncepcja zarządzania organizacją opartą na następujących zasadach (Grycuk, 2011):

- 1) zorientowanie na tworzenie wartości dla klienta (interesariusza):
 - każda praca musi być wykonywana dla klienta końcowego, z uwzględnieniem wszystkich jego potrzeb, wymagań oraz warunków, jakie stawia; w celu ich poznania przeprowadza się badania, analizy, których efektem jest skoncentrowanie jedynie na czynnościach tworzących wartość dla klienta;
- 2) analiza strumieni wartości w celu wyeliminowania marnotrawstwa:
 - dążenie do wyeliminowania czynności, działań i procesów, które nie skutkują wartością dodaną; „Eliminacja marnotrawstwa pozwala «wyszczuplić» wszystkie operacje, dzięki czemu zmniejszają się koszty i poprawia jakość. Identyfikację strat umożliwia analiza tzw. strumieni wartości, czyli sekwencji wszystkich czynności koniecznych do wyprodukowania i dostarczenia klientowi spodziewanego – a przez to wartościowego – produktu lub usługi”; narzędziem najczęściej wykorzystywanym do przeprowadzenia analizy strumieni wartości jest mapowanie procesów;
- 3) ciągły przepływ:
 - skrócenie czasu produkcji, ograniczenie zmienności w procesie i likwidacja wąskich gardeł w celu zapewnienia płynności wykonywanych prac; efektem działań jest unikanie przeciążenia oraz bezczynności produkcyjnej;
- 4) system ciągłony:
 - dążenie do minimalizowania ryzyka nadmiernych zapasów (marnotrawstwa) poprzez produkcję odpowiadającą zapotrzebowaniu klientów – produkujemy wtedy, kiedy jest popyt;
- 5) ciągłe doskonalenie (*kaizen*):
 - *kaizen* oznacza ciągłe dążenie do udoskonalania sposobów realizacji zadań przez każdego pracownika w organizacji; stanowi ono integralną część filozofii *lean management*; w myśl tej koncepcji procesy doskonalenia przebiegają nieustannie i stanowią trwały element funkcjonowania organizacji,
 - działania polegające na wewnętrznej chęci pracowników do ciągłego doskonalenia – nie jest narzucona ciągła ocena możliwości usprawnień;
- 6) zarządzanie wynikami:
 - znaczący nacisk na systematyczne dokonywanie pomiaru, analizy, badań w celu poprawy osiąganych wyników,

- pomiar procesów stanowi kluczowy element umożliwiający wdrażanie działań w ramach ciągłego doskonalenia, a cele wyrażone w formie ilościowej pełnią funkcję zarówno ukierunkowującą, jak i motywującą dla pracowników; w efekcie opomiarowanie procesów staje się istotnym narzędziem transformacji kultury organizacyjnej w kierunku zwiększenia jej produktywności i efektywności;
- 7) zarządzanie zasobami ludzkimi i pracą:
- zaangażowanie wszystkich pracowników organizacji w proces dążenia do doskonalenia,
 - tworzenie odpowiedniej atmosfery pracowniczej, zatrzymywanie specjalistów, brak kar dla pracowników (nauka na błędach), wszechstronność pracowników (przeszkolenie do pracy na różnych stanowiskach),
 - redukcja zatrudnienia w sposób stopniowy – wykorzystywanie tzw. naturalnej rotacji (przejście na emeryturę, zmiana pracy itd.);
- 8) system sugestii pracowniczych:
- wprowadzenie systemu sugestii, dzięki któremu pracownicy będą mogli dzielić się swoimi spostrzeżeniami i pomysłami na ulepszenie organizacji oraz jeszcze efektywniejszą realizacją wyżej wskazanych zasad;
- 9) standaryzacja:
- szczupłe zarządzanie koncentruje się na definiowaniu standardów operacyjnych, które charakteryzują się maksymalną prostotą, efektywnością kosztową, łatwością wdrożenia oraz zapewnieniem najwyższego poziomu bezpieczeństwa w realizacji określonych zadań;
- 10) transparentność procesów i zarządzanie wizualne:
- transparentność procesów i zarządzanie wizualne pozwalają na lepsze zrozumienie procesów, a tym samym dążenie do głównego celu szczupłego zarządzania – unikania marnotrawstwa,
 - w sektorze publicznym transparentność wyraża się dostępem do informacji publicznej oraz włączeniem do działania interesariuszy;
- 11) *gemba*:
- *lean management* kładzie szczególny nacisk na bezpośrednią obserwację i analizę działań w rzeczywistym miejscu ich wykonywania, określanym w terminologii japońskiej jako *gemba*; pojęcie to odgrywa kluczową rolę w procesach ciągłego doskonalenia, ponieważ fizyczna obecność w miejscu, gdzie wystąpił problem, jest niezbędna do jego pełnego zrozumienia i skutecznego rozwiązania; zgodnie z tym podejściem menedżerowie powinni aktywnie uczestniczyć w działaniach *gemba*, spędzając tam znaczną część czasu na obserwacji oraz bezpośrednim dialogu z pracownikami wykonującymi określone zadania;
- 12) łatwość i prostota;
- 13) współpraca z partnerami zewnętrznymi;
- 14) wykorzystywanie nowych technologii, wiedzy, narzędzi oraz technik wspierających zarządzanie.

Z powyższych zasad wyłania się obraz modelu *lean management*, który cechuje się zarówno pewnymi korzyściami, jak i słabościami. Do szeroko rozumianych zalet tego modelu należy zaliczyć przede wszystkim: poprawę jakości produktów, świadczonych usług, a także wzrost zadowolenia odbiorcy końcowego; bardziej racjonalne i produktywnie wykorzystanie posiadanych zasobów; prawdopodobne obniżenie kosztów działania; większą elastyczność działania, a tym samym zarządzania organizacją. Wielu teoretyków nauk o zarządzaniu i jakości jako zasadnicze wady podaje: obniżenie płynności działania, stres w zasobach ludzkich, redukcję personelu, wzrost zapotrzebowania na siły profesjonalne, zaniedbywanie pracowników o tzw. niskich kwalifikacjach (Fiuk, 2022). Należy zauważyć, że słabe strony omawianego podejścia bazują na konieczności „wyjścia” z pewnej strefy komfortu pracowników, co jest wynikiem oporu przed zmianą. Taka postawa może pojawić się również w innych modelach zmian, takich jak chociażby kostka lodu czy omawiany w dalszej części pracy reengineering.

W sektorze publicznym podejście *lean management* jest szeroko opisywane w literaturze profesjonalnej. Jako przykład zastosowania tego rozwiązania często pojawia się wdrożenie modelu w placówkach ochrony zdrowia. Badacze wskazują ten obszar jako jeden z najbardziej marnotrawiących zasoby zarówno ludzkie, jak i materialne – szczegółowego opisu problematyki dokonały M. Wiśniewska i E. Koniecznyńska (Wiśniewska, Koniecznyńska, 2011). Wyzwania stawiane przed sektorem publicznym wymagają wdrożenia koncepcji *lean management*. Pozyskanie oszczędności pozwoli m.in. na realizację nowych zadań, a tym samym będą stanowiły nową wartość dla obywateli (Grycuk, 2011).

Reengineering

Proces zarządzania często wymaga dokonywania gruntownych zmian. Wpływa na to szereg czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Wprowadzanie zmian ma najczęściej na celu usprawnienie funkcjonowania organizacji. Jedną z metod zarządzania zmianami jest reengineering. Został on opracowany przez M. Hammera i J. Champy’ego na początku lat 90. XX wieku w książce pt. *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution*. Jest to metoda stosunkowo młoda i ulegająca ciągłemu doskonaleniu. Jej autorzy określają ją jako „fundamentalne przemyslenie wszystkiego od podstaw i radykalne przeprojektowanie przedsiębiorstwa albo jego istotnych procesów działalności przy zastosowaniu nowoczesnej techniki informatycznej, aby w rezultacie osiągnąć istotną poprawę w krytycznych, podstawowych miarach sprawności, takich jak: koszty, jakość, serwis, szybkość” (Hammer, Champy, 1996, s. 35).

Z podanej przez autorów charakterystyki wynika, że reengineering jest metodą gruntownych zmian w organizacji. Jak zauważyli badacze D.C. Morris i J. Brandon, reengineering to proces, dzięki któremu organizacja osiągnie zamierzone prze-projektowanie, jeżeli będzie cechowała się systematycznym i konsekwentnym wprowadzaniem zmian, działaniami zintegrowanymi w całym przedsiębiorstwie, ciągłością podejmowanych działań przy jednoczesnym modelowaniu i testowaniu proponowanych zmian, tak aby w efekcie połączyć wszystkie wdrażane działania w całość (Morris, Brandon, 1994). Ponadto należy zauważyć, że proces reengineeringu bazuje na zasobach informatycznych, co jest efektem szybkiego postępu i sprawnej informatyzacji procesów w organizacjach.

Reengineering wymaga przemyśleń i postępowania zgodnie z przyjętymi zasadami. Sekwencje kolejnych kroków w omawianym procesie opisała Z. Mikołajczyk (Mikołajczyk, 2003). Przedstawiono je w tabeli 6.

Tabela 6. Etapy wdrażania reengineeringu

Krok	Opis	Zadanie	Skrócony opis
1.	Cele i sytuacja organizacji	1.	Ustalenie obecnej sytuacji organizacji
		2.	Działania analityczne (rynek i konkurencja) oraz zdefiniowanie procesów organizacji
		3.	Rezultaty: szanse, cele, strategia, mapa procesów
2.	Przeprojektowanie organizacji	1.	Określenie zakresu, rodzaju i dopasowania do obecnej sytuacji proponowanych zmian
		2.	Działania: mapowanie procesów organizacji, modelowanie procesów, projektowanie nowych procesów
		3.	Rezultaty: nowe procesy, nowa organizacja, dane dotyczące kosztów i przychodów
3.	Budowa infrastruktury organizacji	1.	Opracowanie planu zmian w sposobie funkcjonowania organizacji, zarządzania zasobami, koordynacji wprowadzanych zmian
		2.	Działania: znalezienie finansowania zmian, rozwój systemów techniczno-technologicznych, opracowanie szczegółowego planu wdrażania zmian
		3.	Rezultaty: nowa infrastruktura technologiczna, kadrowa, organizacyjna, lepiej dostosowany budżet i plany marketingowe
4.	Wprowadzenie, kontrola, ocena	1.	Ustalenie, czy działania są poprawnie realizowane, kontynuacja nowych pomysłów
		2.	Działania: działania zgodnie z nowymi strategiami, ocena efektów zmian
		3.	Rezultaty: zysk, doświadczenie, satysfakcja

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mikołajczyk, 2003, s. 127–128.

Jak wynika z tabeli 6, reengineering jest procesem systematycznego stosowania wybranej, określonej i zaakceptowanej metody zmian. Jego adresatami są nie tylko osoby decyzyjne, menadżerowie, ale wszyscy ludzie i podmioty tworzące organizację.

Reengineering, jak każda z omawianych metod, technik, wiąże się z pokonywaniem niechęci pracowników, członków organizacji do wdrożenia zmian. Jednakże sam proces wymaga również zmian w określeniu uprawnień pracowników. Jak podkreśla M. Bugdoł, należy zerwać z systemem naukowo-kontrolnym poprzez delegowanie uprawnień i władzy w organizacji. Decentralizacja zarządzania jest motywowana potrzebą efektywnego wykorzystania potencjału społecznego przedsiębiorstwa. Uprawnienia oraz zakres autonomii powinny być dostosowane w sposób optymalny, co oznacza ich proporcjonalne dopasowanie do kompetencji i zdolności pracowników (Bugdoł, 2004).

Implementacja reengineeringu opiera się na kluczowej roli procesu, który stanowi fundamentalny element determinujący skuteczność tej metody. W tym kontekście proces należy rozumieć jako uporządkowany zbiór wzajemnie powiązanych czynności, których realizacja prowadzi do osiągnięcia określonego wyniku. Zgodnie z interpretacją twórców koncepcji reengineeringu proces definiowany jest jako zbiór działań generujących wartość dla odbiorcy końcowego, co implikuje, że finalnym rezultatem każdego procesu powinna być wartość (Bugdoł, 2004). Precyzyjne zdefiniowanie i staranne opracowanie procesów stanowi warunek konieczny do skutecznego przeprowadzenia zmian organizacyjnych, przekładających się na wyższą jakość oraz większą wartość oferowanych usług dla odbiorców końcowych.

Trzeba pamiętać, że reengineering jak każda metoda zarządzania generuje pewne zalety i wady. Do najczęściej wymienianych przez teoretyków problematyki korzyści należą przede wszystkim: przyspieszenie procesów informatyzacji organizacji, a tym samym lepsze wykorzystanie potencjału możliwości techniczno-technologicznych, elastyczność działania, dokładna analiza możliwości organizacji, podniesienie rentowności podejmowanych działań, skoncentrowanie na wyniku końcowym (BiznesBorne, 2022). Jednakże wdrożenie reengineeringu pociąga za sobą pewne negatywne konsekwencje, jak chociażby duże koszty jego wprowadzenia, a także – podobnie jak w poprzednich modelach – konieczność pokonania wśród członków i podmiotów tworzących organizację oporu przed zmianami (Bugdoł, 2004).

Koncepcja reengineeringu w sektorze publicznym może być stosowana szeroko zarówno w zarządzaniu urzędem, administracją, jak i w spółkach publicznych. Wprowadzanie nowoczesnych technologii do omawianego sektora umożliwia przeprowadzanie zmian w zarządzaniu.

Zarządzanie jakością (TQM)

W sektorze prywatnym jakość świadczonych usług oraz wykonywanych wyrobów jest czynnikiem o coraz większym znaczeniu nie tylko ze względów ekonomicznych, ale również z powodu zmieniających się wymagań odbiorców usług i produktów oraz warunków rynkowych. Jej rola wzrasta również w aspekcie zarządzania w sektorze publicznym. Istotną funkcję jakości w procesie zarządzania zakłada chociażby opisany w poprzednim rozdziale model New Public Management. Podkreśla on „rangę wspólnotowości w funkcjonowaniu władz publicznych oraz znaczenie jakości, jak i wagę procesu komunikacji społecznej w procesie świadczenia usług publicznych” (Broniewska, 2011, s. 21).

Włączenie aspektu jakości w proces zarządzania może być realizowane na wiele sposobów, za pomocą odmiennych mechanizmów i narzędzi. W tym celu można również wykorzystać podejście Total Quality Management (TQM), czyli kompleksowe zarządzanie przez jakość. Współcześnie zarządzanie jakością w administracji publicznej staje się punktem koniecznym do realizacji, ponieważ sektor publiczny wprost wpływa na życie obywateli i funkcjonowanie wielu grup interesariuszy.

Jakość jest pojęciem definiowanym przez wielu badaczy i naukowców. Nic dziwnego, że stała się przedmiotem zainteresowania także filozofów. Przykładowo Platon pod pojęciem jakości rozumiał „pewien stopień doskonałości”, a W.E. Deming – uznawany za ojca współczesnej jakości – określał ją jako miarę jednorodności oraz niezawodności produktu, osiąganą przy minimalizacji kosztów i maksymalnym dostosowaniu do specyficznych wymagań rynku (Deming, 1982). Międzynarodowa Organizacja Normalizacji (ISO), zgodnie z serią norm ISO 9001, definiuje jakość jako stopień, w jakim zbiór inherentnych³ cech spełnia wymagania (International Organization for Standardization, 2000).

Poprzez kompleksowe zarządzanie jakością należy rozumieć „sposób zarządzania organizacją, skoncentrowany na jakości, oparty na udziale wszystkich członków organizacji i nakierowany na osiągnięcie długotrwałego sukcesu dzięki zadowoleniu klienta i korzyściom dla wszystkich członków organizacji i społeczeństwa” (IPN-ISO 8402, PKN 1996, s. 4) (Mikołajczyk, 2003).

Stosowanie koncepcji TQM w organizacji wymaga przestrzegania określonych zasad działania (rycina 5).

3 Inherentny – nieodłączny, tkwiący w istocie, przynależący do czegoś, nieodzowny.



Rycina 5. Zasady Total Quality Management

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mikołajczyk, 2003, s. 133–134.

Po pierwsze, koniecznie należy określić, kim dla organizacji są klient zewnętrzny oraz klient wewnętrzny. W ramach koncepcji Total Quality Management (TQM) wyróżnia się dwa podstawowe typy klientów:

- klienta zewnętrznego, będącego odbiorcą finalnych rezultatów działalności organizacji,
- klienta wewnętrznego, którym są pracownicy oraz działy organizacyjne współdziałające w realizacji procesów.

Klienci wewnętrzni, podobnie jak zewnętrzni, posiadają dostawców wewnętrznych w strukturze organizacji. Na przykład w przedsiębiorstwie świadczącym usługi transportowe klientem zewnętrznym są pasażerowie, z kolei klientem wewnętrznym mogą być kierowcy oraz działy organizacyjne, takie jak dział techniczny odpowiedzialny za utrzymanie sprawności pojazdów, który korzysta z usług dostawców wewnętrznych, chociażby mechaników. W koncepcji TQM właściwa klasyfikacja klientów jest kluczowa, ponieważ stanowi fundament utrzymania wysokiego poziomu jakości w organizacji.

Po drugie, ciągłe doskonalenie stanowi postulat, który pojawia się w wielu koncepcjach zarządczych, m.in. w TPS. Z kolei zgodnie z TQM należy zredukować niestalość rezultatów wykonywanej pracy (dążenie do pewnego stałego poziomu wyników), poprawić niezawodność, dokonać przeprojektowania procesów bądź podnieść konkurencyjność wyników.

Po trzecie, TQM zakłada pełne włączenie wszystkich jednostek tworzących organizację w działania na rzecz poprawy jakości. W proces zarządzania jakością zaangażowani są zatem wszyscy pracownicy przedsiębiorstwa – zarówno ci niskiego szczebla, jak i kadra kierownicza.

Po czwarte, należy budować struktury, które będą cechowały się pewną elastycznością (np. zespoły zadaniowe). Ważne jest włączenie wszystkich interesariuszy organizacji do tworzenia tych zespołów. Dzięki temu cele firmy będą realizowane efektywniej, a przy tym osiągną wysoką jakość końcową.

Po piąte, organizacja powinna dążyć do ciągłego kształcenia i doskonalenia umiejętności zawodowych pracowników, szczególnie do rozwoju wiedzy profesjonalnej. Zasada ta służy wytworzeniu społeczności pracowniczej, która w pełni rozumie, czego się od niej oczekuje. Odpowiednie wykształcenie i posiadane kompetencje pracowników pozwalają na osiągnięcie zamierzonej jakości.

Po szóste, zgodnie z założeniami TQM właściciele, kierownicy, menadżerowie powinni stale kontaktować się, komunikować z pracownikami w celu określenia kierunków działania, dokonywania pewnego researchu bieżącego stanu przedsiębiorstwa. Dodatkowo w naukach o zarządzaniu i jakości wyróżnia się czynniki wspierające stosowanie kompleksowego zarządzania przez jakość. Zalicza się do nich przede wszystkim koncentrację na obecnych i przyszłych potrzebach klientów, wyznaczanie przez kierownictwo kierunków działań, strategii, dążenie do podejścia procesowego (wzajemne powiązania i oddziaływania między procesami organizacji) oraz systemowego (traktowanie procesów organizacji jako całościowego systemu) (Tochman, 2009).

Koncepcja TQM wymaga przestrzegania powyższych zasad oraz odpowiedniego procesu wdrażania, który przez wielu naukowców uważany jest za skomplikowany oraz długotrwały (Tyrańska, 2016). Wdrożenie koncepcji Total Quality Management w organizacji wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy potencjalnych korzyści i ograniczeń związanych z implementacją zarządzania przez jakość.

Wśród kluczowych zalet koncepcji Total Quality Management (TQM) należy wymienić przede wszystkim jej kompleksowy charakter, przejawiający się w dążeniu do poprawy jakości we wszystkich obszarach działalności organizacyjnej. Istotnym elementem jest również efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego, które opiera się na założeniu, że system społeczny stanowi warunek *sine qua non* osiągnięcia sukcesu, a wysoka jakość wynika bezpośrednio z poziomu satysfakcji wewnętrznych interesariuszy organizacji. Ponadto TQM promuje odejście od tradycyjnych modeli kontroli poprzez delegowanie uprawnień, zwiększenie zaufania do pracowników oraz zmniejszenie hierarchicznego nadzoru. Ważnym aspektem jest też docenienie roli sfery społecznej w organizacji, w tym kształtowanie norm i wzorców zachowań oraz aktywne oddziaływanie na otoczenie zewnętrzne. Kluczowym filarem tej koncepcji pozostaje zaangażowanie wszystkich pracowników organizacji w działania na rzecz doskonalenia jakości (Bugdoł, 2004).

W przypadku wad Total Quality Management należy wyróżnić trzy zasadnicze aspekty. Pierwszy dotyczy roli przywództwa. Zgodnie z omawianą koncepcją przewodniczący, kierownik, menadżer, dyrektor lub osoba przełożona mają bardzo duży zakres obowiązków, co może wpływać na niską jakość ich wykonywania. Jak podkreśla M. Bugdoł, należy wyróżnić również rosnącą presję na osiągnięcie coraz wyższej jakości, a to może być czynnikiem destabilizującym i stresogennym. Drugą istotną wadą omawianego rozwiązania jest zbytne „zapatrzenie” w rolę klienta zewnętrznego przez organizacje, które skupiają się na coraz wyższej jakości zaspokajania potrzeb tej grupy. Kolejna wada wiąże się z wieloaspektowością koncepcji. Pod pojęciem TQM kryje się znacząca ilość elementów składowych, takich jak

liczne techniki i metody działania, np. strategiczna kontrola jakości bądź metody tworzenia strategii. Powoduje to pewne rozmycie się koncepcji i zbyt dużą mnogość działań, a to z kolei znacząco utrudnia realizację założeń (Bugdoł, 2004).

Analiza korzyści i ograniczeń związanych z wdrażaniem Total Quality Management (TQM) wskazuje na wyraźną przewagę zalet tej koncepcji. Warto podkreślić, że zarządzanie jako proces interdyscyplinarny obejmuje szeroki wachlarz metod i narzędzi ukierunkowanych na poprawę jakości. Koncepcja TQM integruje różnorodne podejścia do zarządzania jakością, oferując zarówno podstawowe narzędzia, takie jak diagram Ishikawy czy diagram Pareto, jak i bardziej zaawansowane rozwiązania, chociażby Quality Function Deployment (QFD).

Rozdział 4.

Zarządzanie jednostkami publicznymi w obliczu kryzysu

Wprowadzenie

Rozwój cywilizacyjny, społeczno-gospodarczy oraz ekonomiczny, a także postępujące procesy urbanizacyjne wywierają istotny wpływ na otoczenie każdej jednostki i organizacji. Współczesne realia charakteryzują się intensyfikacją zjawisk kryzysowych, co prowadzi do wniosku, że kryzys stał się stałym elementem funkcjonowania współczesnych społeczeństw i gospodarek. Wszelkie zakłócenia w otoczeniu oddziałują na jednostki i organizacje w sposób zróżnicowany, w zależności od ich specyfiki, struktury i zdolności adaptacyjnych.

Szczególną formą takich zakłóceń są sytuacje kryzysowe, które charakteryzują się brakiem przewidywalności oraz bezpośrednim wpływem na funkcjonowanie organizacji. Mogą prowadzić do nagłego i drastycznego zakłócenia działalności przedsiębiorstwa, wymuszając szybkie podejmowanie decyzji oraz wdrożenie odpowiednich mechanizmów zarządzania kryzysowego. W obliczu takich wyzwań zasadne staje się przyjęcie interdyscyplinarnego podejścia, które pozwala na skuteczne przeciwdziałanie i zarządzanie kryzysem.

Koncepcja ta zakłada integrację wiedzy i narzędzi z różnych dziedzin, takich jak zarządzanie, ekonomia, psychologia czy socjologia, w celu stworzenia kompleksowego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe. Współczesne zarządzanie kryzysowe wymaga nie tylko umiejętności identyfikacji potencjalnych zagrożeń, ale również przygotowania organizacji na elastyczne i efektywne reagowanie na nieprzewidywalne sytuacje, które mogą zagrażać jej przetrwaniu lub funkcjonowaniu.

W rezultacie, interdyscyplinarne podejście do kryzysu staje się kluczowym elementem strategii zarządzania firmami w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu. Integracja różnych perspektyw i narzędzi umożliwia bardziej kompleksowe zrozumienie kryzysu, a także efektywniejsze jego przewidywanie, przeciwdziałanie mu oraz minimalizowanie jego skutków dla organizacji.

Kryzys i sytuacja kryzysowa

Pojęcie kryzysu identyfikowane jest z wieloma aspektami praktycznymi i naukowymi. Za pomocą tego terminu można określić pewne stany psychiczne jednostki (Skłodowski, 2010), zjawiska społeczne (Roman, 2016), czyli socjologiczne, lub stany gospodarcze, ekonomiczne, naturalne, które prowadzą do następstw w funkcjonowaniu społeczeństw i organizacji (Kundera, 2014).

Słowo „kryzys” wywodzi się z języka greckiego, gdzie *kroi* oznacza „punkt zwrotny, przełomowy; moment rozstrzygający; jakościową zmianę układu lub w układzie” (Otwinowski, 2010). Współczesna różnorodność rozumienia tego pojęcia obrazuje jego interdyscyplinarny charakter (tabela 7).

Tabela 7. Interdyscyplinarność definiowania pojęcia „kryzys”

Autor	Definicja
W. Kopaliński	Kryzys to moment, okres przełomu, przesilenia, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego (1968)
H. Sęk	Kryzys to zjawisko lub stan, które charakteryzuje się takim stopniem dysproporcji i nierównoważenia elementów, że wymaga istotnych zmian. Jest to często stan będący punktem zwrotnym w jakimś procesie (1991)
R. Oldcorn	Kryzys jest wynikiem nieplanowanych zdarzeń zakłócających lub zagrażających normalnemu funkcjonowaniu organizacji (1989)
J. Tokarski	Punkt przełomowy, zwrotny; w ekonomii – załamanie wzrostu gospodarczego, faza cyklu gospodarczego charakteryzująca się gwałtownym i dużym zmniejszeniem produkcji, realnych dochodów społeczeństwa oraz wzrostem bezrobocia (1971)
R.M. Barton	Kryzys to główne, nieprzewidywalne wydarzenie, które ma potencjalnie negatywne efekty, znacząco ograniczające działalność organizacji w dziedzinie produkcji, usług, zatrudnienia, kondycji finansowej i reputacji (1993)
B. Rozwadowska	Kryzys jest nagłym, nieoczekiwanym i niepożądanym wydarzeniem, które zakłóca równowagę w firmie i stanowi zagrożenie dla dowolnej sfery jej działalności (2002)
Małopolski Urząd Wojewódzki	Kryzys oznacza sytuację będącą następstwem zagrożenia, prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzi społecznych przy poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia stanów nadzwyczajnych (2022)

Źródło: opracowanie własne.

Należy więc uznać, że kryzysem jest nagłe, nieprzewidziane zdarzenie, które oddziałuje negatywnie na funkcjonowanie jednostki lub całego społeczeństwa bądź organizacji.

Różnorodność definiowania terminu „kryzys” wynika z odmienności źródeł powstawania kryzysów. Według Amerykańskiego Instytutu Kryzysowego należy wyróżnić cztery podstawowe źródła kryzysu:

- czynniki losowe (np. naturalne: wybuch wulkanu, epidemia; wypadki),
- problemy techniczne (awarie zakładów),
- błędy ludzkie (katastrofy komunikacyjne),
- błędne decyzje kierownictwa (Barton, 1993).

Warto zgodzić się z opinią W. Otwinowskiego, który wskazuje, że kryzysy mają zazwyczaj wieloczynnikowe przyczyny, z których jedna dominuje, stanowiąc zarówno podstawę powstania niepożądanego zjawiska, jak i potencjalny punkt zwrotny prowadzący do poprawy lub pogorszenia zaistniałej sytuacji (Otwinowski, 2010).

Nieodzownym następstwem zaistnienia kryzysu jest sytuacja kryzysowa. Również posiada ona wiele definicji. Określenie to obejmuje:

- sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym, poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89),
- stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, będący następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuację, stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka (Manterys, 2000),
- taki stan organizacji, który prowadzi do naruszenia jej stabilności lub wręcz opóźnienia rozwoju w stosunku do zmian zachodzących w otoczeniu, a w przypadku utrzymywania się w dłuższym czasie do zagrożenia egzystencji (Kral, Zabłocka-Kluczką, 2004).

Trzeba zatem zauważyć, że kryzys nie jest zjawiskiem występującym samodzielnie, stanowi jedynie bodziec, prowadzący do sytuacji kryzysowej, będącej jego następstwem. W zarządzaniu kryzysowym należy więc – oprócz poprawnego definiowania i identyfikowania kryzysów – również właściwie rozpoznawać sytuacje kryzysowe i dążyć do jak najszybszego minimalizowania ich negatywnego oddziaływania.

Zarządzanie kryzysowe, definiowane na podstawie ogólnej koncepcji procesu zarządzania, można określić jako interdyscyplinarny proces realizowany przez

jednostki organizacyjne (w niniejszym opracowaniu odnosi się to do podmiotów sektora publicznego). Jest on ukierunkowany na prewencję sytuacji kryzysowych, a w przypadku ich wystąpienia na przejęcie nad nimi kontroli, podejmowanie adekwatnych działań reagujących, eliminację skutków kryzysu oraz odbudowę kluczowej infrastruktury niezbędnej do przywrócenia stanu względnej równowagi i normalności sprzed zaistnienia zjawiska.

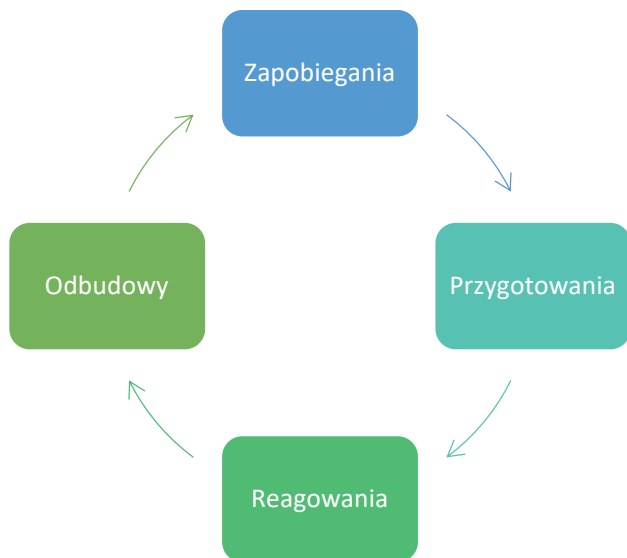
Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w administracji publicznej w Polsce

Zarządzanie kryzysowe jest nieodzownym elementem funkcjonowania sektora publicznego ze względu na jego specyfikę. Odpowiednie działania zarządcze w tym obszarze, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, wpływają na otoczenie, czyli na sektor prywatny, publiczny i *non-profit*. Zgodnie z definicją ustawową zarządzaniem kryzysowym jest „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru” (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz.U. 2022, poz. 261 z późn. zm.). W administracji publicznej jest to rodzaj zarządzania realizowany na wszystkich jej szczeblach: gminach, powiatach, województwach oraz przez administrację rządową.

Realizacja zarządzania kryzysowego w sektorze publicznym to struktura powiązanych ze sobą elementów tworzących system. Ten ostatni posiada pewne cechy, do których należy zaliczyć:

- wyodrębnienie z otoczenia,
- wykazywanie zależności między elementami tworzącymi system,
- posiadanie podsystemu sterowania,
- działanie w ramach efektu synergii,
- dążenie do zamierzonego stanu końcowego, nie zawsze zgodnie z wyznaczoną drogą (Stawasz, 2018).

System zarządzania kryzysowego tworzą cztery fazy (rycina 6).

**Rycina 6.** Fazy zarządzania kryzysowego**Źródło:** opracowanie własne.

Zarządzanie kryzysowe rozpoczyna się fazą zapobiegania. Jest to kluczowy moment w procesie, ponieważ zakłada wszelakiego rodzaju działania zmierzające do eliminacji lub/oraz redukcji sytuacji kryzysowej, a nawet działań, których celem będzie ograniczenie negatywnych skutków takich sytuacji. Do elementów składowych tej fazy należy zaliczyć:

- analizę zagrożeń (kategoryzacja zagrożeń) i ocenę wrażliwości na zagrożenia,
- dokonanie odpowiednich regulacji prawnych,
- edukację oraz uświadamianie społeczeństwa,
- działania planowania przestrzennego oraz tworzenie rezerw finansowych,
- określenie zapobiegawczych planów działania,
- określenie zasad i sposobu kontroli i nadzoru (Lidwa, 2019).

Kolejną fazą procesu zarządzania kryzysowego jest przygotowanie. Polega ono na planowaniu, jak należy zareagować, postępować i działać w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, a także jakie działania trzeba podjąć, aby zwiększyć zasoby sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania (Krynojewski, 2018). Elementami tworzącymi tę fazę są:

- opracowanie planu zarządzania kryzysowego,
- stworzenie centrum zarządzania kryzysowego wraz z odpowiednim wyposażeniem techniczno-technologicznym, dostępem do informacji oraz wykwalifikowanym personelem,
- określenie zasad i kanałów komunikacji,
- określenie systemu monitorowania i nadzoru,
- organizacja systemu ostrzegania i alarmowania,

- określenie zasad stosowania norm prawnych w stosunku do jednostek i podmiotów,
- tworzenie zaplecza magazynowego oraz niezbędnych baz danych,
- edukacja społeczeństwa (Krynojewski, 2018).

Kolejna faza jest niezwykle istotna w procesie zarządzania kryzysowego. Odpowiednio szybka reakcja na sytuację kryzysową umożliwia jej diagnozę, a w efekcie minimalizowanie negatywnego oddziaływania. Tym samym jest to etap, który następuje w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ma na celu uruchomienie działań zapobiegawczych, opracowanych we wcześniejszych fazach procedur i sił, minimalizację możliwości wystąpienia zniszczeń i start, a w przypadku ich pojawienia się podjęcie odpowiednich akcji ratowniczych, humanitarnych i pomocowych (Lidwa, 2019). Faza reagowania wymaga podjęcia następujących działań:

- zarządzania informacją,
- uruchomienia systemów alarmowych,
- uruchomienia procedur, struktur ratowniczych,
- przeprowadzenia ewakuacji,
- neutralizowania ognisk zagrożeń,
- stworzenia doraźnych warunków dla osób poszkodowanych (Krynojewski, 2018).

Ostatnią zasadniczą fazą zarządzania kryzysowego jest odbudowa. Zgodnie z naukami o zarządzaniu kontynuuje się ją aż do momentu, gdy wszystkie fazy systemu powrócą do stanu poprzedzającego sytuację kryzysową (Lidwa, 2019). Należy jednak zwrócić uwagę, że może to być zarówno proces krótkotrwały, jak i wymagający oraz długoterminowy, a czasami nawet niemożliwy. Zadaniem tej fazy, oprócz powrotu do stanu sprzed kryzysu, jest także stworzenie infrastruktury i zachowań mniej wrażliwych na kolejny kryzys. Składowymi tworzącymi tę fazę są:

- szacowanie strat,
- zapewnienie pomocy społeczności,
- informowanie o prawach i obowiązkach oraz inicjatywa legislacyjna,
- odtwarzanie i uzupełnianie zapasów – gotowość służb,
- przywrócenie równowagi ekologicznej,
- odbudowa infrastruktury,
- podsumowanie i wnioski z całej procedury,
- modyfikacja i aktualizacja planów (Krynojewski, 2018).

Po zakończeniu fazy odbudowy cykl się powtarza – dochodzi do sprzężenia zwrotnego. Proces zarządzania kryzysowego jest ciągły. Należy przy tym zaznaczyć, że granice między poszczególnymi fazami są umowne, a same fazy mogą przebiegać równolegle w tym samym czasie. Podczas realizacji procesu zarządzania kryzysem należy rygorystycznie przestrzegać tzw. zasad zarządzania kryzysowego (tabela 8).

Tabela 8. Zasady zarządzania kryzysowego w administracji publicznej

Zasada	Opis
Zasada terytorialna	Podstawę działania władzy stanowi podział terytorialny państwa
Zasada jednoosobowego kierownictwa	Powierzenie kompetencji zarządczych jednoosobowym organom, które sprawują władzę ogólną w danym zakresie kompetencji (wójt, burmistrz, prezydent, wojewoda, premier)
Zasada odpowiedzialności władzy publicznej	Władza publiczna posiada kompetencje i ponosi odpowiedzialność za decyzje w sytuacji kryzysowej
Zasada zespolenia	Przyznanie władzy publicznej i organom administracji publicznej kompetencji gwarantujących wywiązanie się z nałożonych na nie odpowiedzialności
Zasada kategoryzacji zagrożeń	Zagrożenia są dzielone i kategoryzowane pod względem pewnych cech dla nich charakterystycznych. Dzięki temu możliwe jest stworzenie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych dla danego typu zagrożeń
Zasada powszechności	Zarządzanie kryzysowe nie stanowi domeny jedynie administracji publicznej, ale jest tworzone poprzez współpracę ze specjalistami, całym społeczeństwem

Źródło: opracowanie własne na podstawie Lidwa, 2019.

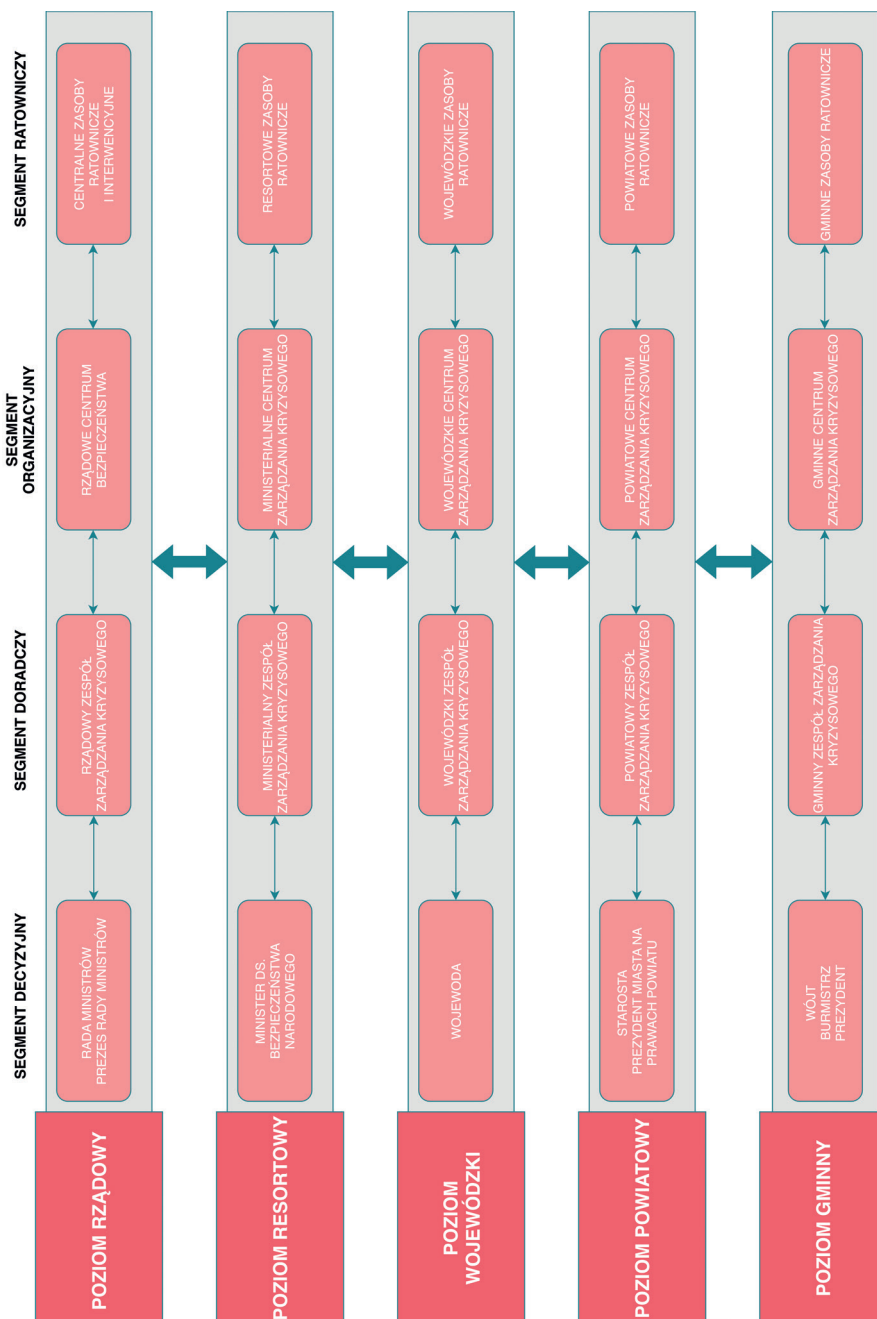
Przestrzeganie wskazanych zasad pozwala na sprawną realizację procesu zarządzania przy jednoczesnym jasnym podziale praw, obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy odpowiednie jednostki i szczeble administracyjne.

System zarządzania kryzysowego dla administracji publicznej w Polsce jest systemem złożonym i stosunkowo rozbudowanym. Jak wynika z ryciny 7, jego struktura dzieli się na cztery poziomy, pomiędzy którymi dochodzi do sprzężenia zwrotnego. Tworzy on strukturę hierarchiczną i obszerną, co może skutkować spowolnieniem działania, a nawet jego nieskutecznością w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Aby system reagowania na sytuacje kryzysowe działał prawidłowo, konieczne jest odpowiednie rozpoznawanie zagrożeń. W naukach o zarządzaniu występuje wiele podziałów i klasyfikacji niebezpieczeństw. Można je sklasyfikować w cztery grupy:

- 1) naturalne (np. powódzie, trzęsienia ziemi, choroby),
- 2) związane z gospodarczą działalnością człowieka (np. degradacja ekosystemów, zanieczyszczenia),
- 3) techniczne (np. budowlane, komunikacyjne),
- 4) polityczno-militarne (np. akty terroryzmu, wojna) (Ministerstwo Edukacji i Nauki, 2022).

Czynniki wywołujące kryzysy w sektorze publicznym można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Do pierwszej grupy zaliczają się aspekty polityczne, społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe. Czynniki wewnętrzne obejmują z kolei



Rycina 7. Struktura zarządzania kryzysowego w administracji publicznej w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rysz, 2016.

zagadnienia związane z organizacją, planowaniem, kierowaniem i kontrolą (Szyja, 2020). Przykładem czynnika kryzysogenego jest zagrożenie epidemiologiczne, które w sposób szczególny i specyficzny oddziałuje na funkcjonowanie sektora publicznego, sektora prywatnego oraz organizacji pozarządowych.

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 jako przyczyna kryzysu dla sektora publicznego

Pandemia SARS-CoV-2 znacząco wpłynęła na funkcjonowanie społeczno-gospodarcze państw, stawiając administrację publiczną w obliczu wyzwań o bezprecedensowym charakterze. Rządy zmuszone były dostosować się do nowej rzeczywistości, wymagającej szybkiego podejmowania decyzji, efektywnego zarządzania zasobami publicznymi oraz przededefiniowania priorytetów polityk publicznych. Nieznana do tej pory skala i charakter tego kryzysu wymusiły wdrożenie kompleksowych działań zarządczych, mających na celu minimalizację skutków pandemii i zapewnienie stabilności funkcjonowania państwa.

Początek pandemii w Chinach pod koniec 2019 roku, a następnie jej szybkie rozprzestrzenienie się na całym świecie, w tym w Polsce w 2020 roku, wymusiły na sektorze publicznym wdrożenie szeregu działań mających na celu minimalizację negatywnych skutków kryzysu zdrowotnego. W Polsce jednym z kluczowych posunięć było ogłoszenie stanu epidemii, co umożliwiło rozszerzenie kompetencji administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie działań ministra zdrowia. Istotnym elementem strategii przeciwdziałania skutkom pandemii było także zalecenie pracy zdalnej oraz intensyfikacja wykorzystania e-rozwiązań w administracji publicznej, takich jak platforma e-PUAP czy aplikacja mObywatel, które pozwoliły na świadczenie wielu usług publicznych w formie cyfrowej.

Pandemia miała także poważne skutki gospodarcze, czego dowodem są dane opublikowane przez EUROSTAT, według których Produkt Krajowy Brutto (PKB) Unii Europejskiej spadł o 3,3% w 2020 roku (EUROSTAT, 2022), oraz prognozy Banku Światowego wskazujące na skurczenie się gospodarek rozwiniętych o ponad 7% (World Bank Group, 2020). Wpływ kryzysu pandemii nie ograniczał się jednak wyłącznie do gospodarki – znacznie zmienił funkcjonowanie administracji publicznej. Dostęp do usług publicznych został ograniczony, co dotknęło wielu obywateli. Ograniczenia w kontaktach z pracownikami urzędów, limity pasażerów w środkach transportu publicznego, a także zamknięcie instytucji kultury to tylko niektóre z obostrzeń, które wpłynęły na codzienne funkcjonowanie administracji publicznej.

Jednocześnie pandemia przyspieszyła proces cyfryzacji administracji, a to doprowadziło do zmiany sposobu świadczenia wielu usług publicznych, w tym zdrowotnych za pomocą teleporad. Zmiany te wymusiły również reorganizację

wewnętrznych struktur administracyjnych oraz nowych form współpracy międzyinstytucjonalnej w celu sprostania zwiększonym wymaganiom zarządczym. Jak wskazuje Szyja (2020), pandemia COVID-19 doprowadziła do „wielowymiarowego kryzysu”, który nadal wymaga podejmowania zdecydowanych działań przez państwo i administrację publiczną.

W obliczu zaistniałych wyzwań zarządzanie w sektorze publicznym wymagało dostosowania do nowych uwarunkowań. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast, często we współpracy z doradcami, podejmowali działania mające na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz tradycyjnych rozwiązań administracyjnych szczególnego znaczenia nabrała implementacja dobrych praktyk zarządczych wywodzących się z sektora prywatnego, które okazały się kluczowym elementem skutecznego zarządzania kryzysem (szczegóły w rozdziale 5).

Należy zwrócić uwagę, że choć pandemia przyniosła wiele negatywnych konsekwencji, takich jak spowolnienie gospodarcze, ograniczenie dostępu do usług publicznych oraz straty zdrowotne i społeczne, to jednocześnie doprowadziła do przyspieszenia niektórych pozytywnych procesów, w tym cyfryzacji i adaptacji nowych technologii w administracji. W rezultacie okazała się katalizatorem zmian, które w dłuższej perspektywie mogą poprawić efektywność i innowacyjność sektora publicznego.

Pandemia COVID-19 stanowiła kryzys o złożonym, wielowymiarowym charakterze, którego konsekwencje były i nadal są odczuwalne w skali globalnej. Jej oddziaływanie objęło niemal wszystkie obszary funkcjonowania państw i ich instytucji, prowadząc do konieczności reorganizacji struktur oraz procesów zarządczych. Administracja publiczna została zmuszona do ponownego określenia swoich priorytetów, a także adaptacji metod działania w celu sprostania dynamicznie zmieniającym się uwarunkowaniom.

Zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego musiały zmierzyć się z wyzwaniami o bezprecedensowym charakterze, obejmującymi zarówno kwestie operacyjne, jak i strategiczne. Zarządzanie kryzysowe w warunkach pandemii wymagało zastosowania interdyscyplinarnych podejść, uwzględniających implementację technologii cyfrowych, efektywne zarządzanie zasobami oraz dostosowanie działań do potrzeb społeczności lokalnych. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast, działając często w ścisłej współpracy z doradcami i ekspertami, wdrażali szereg innowacyjnych rozwiązań ukierunkowanych na zapewnienie ciągłości funkcjonowania jednostek samorządowych.

Równocześnie zauważalny był wzrost znaczenia dobrych praktyk zarządczych wywodzących się z sektora prywatnego, które okazały się użyteczne w kontekście optymalizacji procesów decyzyjnych i operacyjnych w sektorze publicznym. Proces ten objął zarówno adaptację narzędzi technologicznych umożliwiających zdalne zarządzanie, jak i rozwój kompetencji miękkich związanych z przywództwem oraz komunikacją w sytuacjach kryzysowych (szczegóły w rozdziale 5).

Rozdział 5.

Implementacja innowacyjnych metod zarządzania w czasie pandemii w jednostkach samorządu terytorialnego w regionie łódzkim

Cel i przedmiot badań

Celem niniejszych badań jest porównanie rozwoju zarządzania publicznego na poziomie gmin w dwóch kluczowych okresach – przed wybuchem pandemii COVID-19 oraz w trakcie kryzysu wywołanego jej konsekwencjami. Badania te mają za zadanie oszacowanie implementacji dobrych praktyk zarządczych, zaczerpniętych z sektora biznesowego, do sektora publicznego. Koncentrują się na działaniach podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie łódzkim. Zasadniczym celem jest również ocena skuteczności tych rozwiązań w kontekście ich przydatności w zarządzaniu kryzysowym.

Przedmiot badań stanowi proces implementacji innowacyjnych praktyk zarządczych z sektora biznesowego do sektora publicznego, uwzględniający specyfikę zarządzania kryzysowego w okresie pandemii koronawirusa. Skupiono się na weryfikacji, w jakim stopniu praktyki te zostały zaadaptowane do warunków funkcjonowania gmin oraz jakie efekty przyniosły w obliczu dynamicznie zmieniających się wyzwań związanych z pandemią.

Wybór województwa łódzkiego jako obszaru badań był celowy i wynikał z dogłębnej znajomości przez badacza uwarunkowań funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w tym regionie. Województwo to charakteryzuje się znaczną różnorodnością gmin pod względem zarówno wielkości, jak i charakterystyki społeczno-gospodarczej, co czyni je idealnym przykładem do analizy

adaptacji praktyk zarządczych w różnych typach jednostek samorządowych. Ponadto znajomość lokalnych kontekstów umożliwiła bardziej precyzyjną identyfikację barier oraz czynników sprzyjających implementacji dobrych praktyk zarządczych w sektorze publicznym.

Badania służą również wzbogaceniu istniejącej wiedzy na temat mechanizmów transferu wiedzy i praktyk zarządczych między sektorami biznesowym a publicznym. Szczególny nacisk położono na ocenę skuteczności wdrożonych praktyk w kontekście poprawy efektywności działań samorządów lokalnych oraz ich zdolności do reagowania na kryzysy. Wyniki badań mogą dostarczyć cennych wskazówek dla innych jednostek samorządowych oraz przyczynić się do lepszego zrozumienia roli innowacyjnych praktyk zarządczych w zarządzaniu publicznym.

Tak sformułowany przedmiot i cel badań wpisują się w nurt współczesnych badań z zakresu zarządzania publicznego i zarządzania kryzysowego, oferując jednocześnie nowe perspektywy dla adaptacji praktyk z sektora biznesowego w jednostkach samorządowych.

Metodyka badań

Problem badawczy podjęty w niniejszej pracy dotyczy wpływu pandemii COVID-19 na zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) z perspektywy gmin. Rozważania koncentrują się na trzech kluczowych pytaniach badawczych:

- Jak pandemia wpłynęła na zarządzanie w gminach?
- W jaki sposób w trakcie pandemii dokonano implementacji innowacyjnych praktyk zarządczych w sektorze publicznym?
- W jaki sposób te praktyki przyczyniły się do realizacji zamierzonych celów?

W odpowiedzi na te pytania sformułowano hipotezy badawcze, które zakładają, że:

- podczas pandemii gminy w Polsce wdrożyły innowacyjne praktyki zarządcze inspirowane sektorem prywatnym,
- wdrożone rozwiązania przyczyniły się do realizacji zamierzonych celów,
- gminy opracowały i zastosowały unikalne rozwiązania dostosowane do specyficznych lokalnych warunków.

Realizacja badań opierała się na zastosowaniu metody badań kwestionariuszowych, przeprowadzonych z wykorzystaniem techniki Computer-Assisted Web Interviewing (CAWI). Wybór ten wynikał z kilku kluczowych przesłanek. Po pierwsze, duża populacja respondentów, zlokalizowana na rozległym obszarze geograficznym, wymagała zastosowania metody umożliwiającej zdalne zbieranie danych. Po drugie, trwający stan epidemii COVID-19 ograniczył możliwości

bezpośredniego kontaktu z respondentami, co dodatkowo uzasadniło wybór metody CAWI. Zastosowanie ankiety internetowej pozwoliło również na wykorzystanie różnorodnych elementów, takich jak: pytania tekstowe, grafiki i multimedia, co zwiększyło efektywność i atrakcyjność badania. Dodatkowymi korzyściami były niskie koszty realizacji, wyeliminowanie ryzyka błędów wynikających z interakcji ankietier–respondent, szybkość zbierania danych oraz wygoda respondentów, którzy mogli przerwać wypełnianie ankiety i wrócić do niej w dogodnym momencie.

Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety w formie elektronicznej, dostosowany do specyfiki techniki CAWI. Dobór próby badawczej został przeprowadzony w sposób nieprobabilistyczny, z zastosowaniem metody doboru celowego. Respondentami badania byli zarządzający gminami wiejskimi, miejsko-wiejskimi, miejskimi oraz miastami na prawach powiatu, którzy pełnili swoje obowiązki w okresie pandemii COVID-19 od marca 2020 do maja 2022 roku na terenie województwa łódzkiego. Wybór tej grupy zapewnił dostęp do szczegółowych informacji na temat wdrażanych praktyk zarządczych oraz ich efektywności w specyficznych warunkach kryzysowych.

Przyjęta metodologia badawcza umożliwiła kompleksową analizę wpływu pandemii COVID-19 na zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Uzyskane wyniki pozwalają ocenić skuteczność implementacji innowacyjnych praktyk zarządczych oraz ich dostosowanie do lokalnych potrzeb i warunków funkcjonowania gmin. Przeprowadzone badania stanowią zatem istotny wkład w rozwój wiedzy na temat zarządzania kryzysowego w sektorze publicznym w Polsce.

Okoliczności i bariery prowadzonego badania

Materiał badawczy został zebrany przy wykorzystaniu internetowego kwestionariusza ankiety za pośrednictwem specjalistycznej platformy Webankieta. Populacja docelowa liczyła 177 jednostek, do których skierowano zaproszenia do udziału w badaniu. Każdy z respondentów otrzymał wiadomość elektroniczną zawierającą szczegółowe informacje na temat celu badania oraz link do ankiety w formie adresu URL i kodu QR. Dodatkowo, w celu ułatwienia dostępu do wiadomości załączono kwestionariusz w formacie PDF, umożliwiający wypełnienie ankiety w trybie offline. Badacz jasno określił, że pytania zawarte w kwestionariuszu stanowią informację publiczną zgodnie z Ustawą z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej.

Proces zbierania danych trwał od 7 kwietnia 2022 roku do 7 czerwca 2022 roku. Spośród 177 zaproszonych jednostek odpowiedzi udzieliło 74 respondentów, co stanowiło 42% całej populacji. Pomimo jednoznacznego wskazania w liście przewodnim, że pytania ankietowe są zgodne z definicją informacji publicznej,

103 jednostki nie wzięły udziału w badaniu. Szczególną uwagę należy zwrócić na trzy gminy, które zakwalifikowały zadane pytania jako informację przetworzoną, tj. informację wymagającą dodatkowego wytworzenia przez organ, co jest interpretacją wzbudzającą wątpliwości co do jednolitości stosowania przepisów prawnych w tym zakresie. Dodatkowo jedna z gmin odmówiła udziału w badaniu, uzasadniając swoją decyzję wprowadzeniem trzeciego stopnia alarmowego CHARLIE-CRP. Decyzja ta wydaje się szczególnie zaskakująca, tym bardziej że badacz zapewnił możliwość wypełnienia ankiety w formacie PDF, eliminując konieczność korzystania z platform internetowych.

Takie odpowiedzi wskazują na istniejące trudności w interpretacji przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz na subiektywizm w ich stosowaniu przez poszczególne jednostki. Pomimo tych ograniczeń uzyskane wyniki należy uznać za reprezentatywne dla całej populacji gmin w badanym regionie. Analiza odpowiedzi dostarczonych przez 42% respondentów dostarcza istotnych wniosków, które mogą być zastosowane do szerszego zrozumienia procesów zarządczych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego.

Charakterystyka grupy badawczej

Badanie zostało przeprowadzone w czasie 62 dni (co jest przedziałem dłuższym aniżeli okres 30 dni zgodnie z art. 35 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego [KPA], tj. Dz.U. 2021, poz. 735 z późn. zm.), co znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze i złożoności analizowanego zagadnienia. Przepisy KPA przewidują możliwość przedłużenia terminów w przypadku, gdy sprawa wymaga podjęcia dodatkowych czynności wyjaśniających, analitycznych lub konsultacyjnych, które nie mogą zostać zrealizowane w standardowym czasie. W badaniu wzięło udział 74 respondentów (tabela 9), co stanowi 43,5% ogółu gmin województwa.

Tabela 9. Spis gmin, które udzieliły odpowiedzi w badaniu

Nazwa gminy	Rodzaj gminy
1	2
Bedlno	gmina wiejska
Betchatów	gmina miejska
Będków	gmina wiejska
Biała	gmina wiejska

1	2
Biała Rawska	gmina miejsko-wiejska
Białaczów	gmina wiejska
Bielawy	gmina wiejska
Bolesławiec	gmina wiejska
Brąszewice	gmina wiejska
Brójce	gmina wiejska
Brzeziny	gmina wiejska
Burzenin	gmina wiejska
Czarnocin	gmina wiejska
Czarnożyły	gmina wiejska
Dmosin	gmina wiejska
Dobroń	gmina wiejska
Domaniewice	gmina wiejska
Drużbice	gmina wiejska
Gidle	gmina wiejska
Głowno	gmina wiejska
Godzianów	gmina wiejska
Kleszczów	gmina wiejska
Klonowa	gmina wiejska
Kluki	gmina wiejska
Kobiele Wielkie	gmina wiejska
Kocierzew Południowy	gmina wiejska
Kodrąb	gmina wiejska
Konstantynów Łódzki	gmina miejska
Krośniewice	gmina miejsko-wiejska
Krzyżanów	gmina wiejska
Ksawerów	gmina wiejska
Kutno	gmina wiejska
Ładzice	gmina wiejska
Łanięta	gmina wiejska

Tab. 9 (cd.)

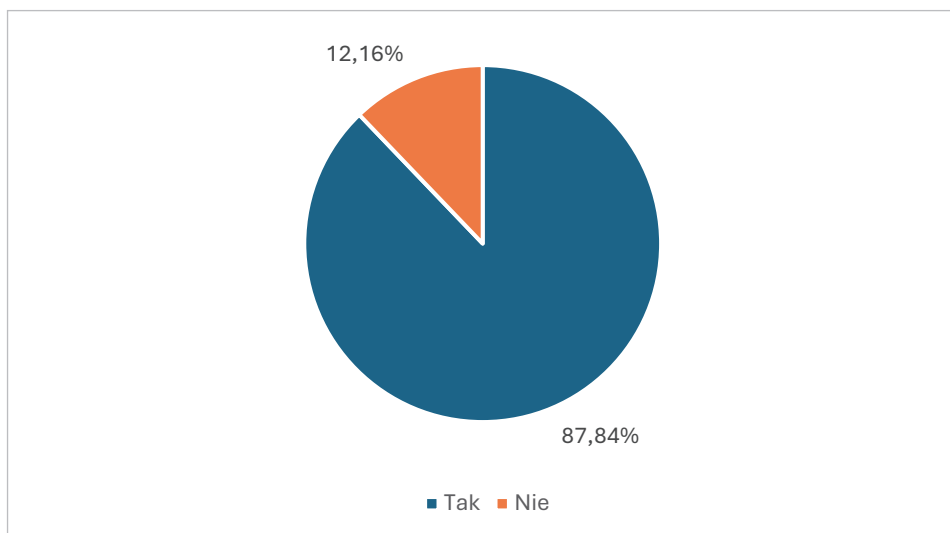
1	2
Łęki Szlacheckie	gmina wiejska
Łódź	gmina miejska
Łyszkowice	gmina wiejska
Maków	gmina wiejska
Mniszków	gmina wiejska
Mokrsko	gmina wiejska
Nieborów	gmina wiejska
Nowosolna	gmina wiejska
Oporów	gmina wiejska
Osjaków	gmina wiejska
Ozorków	gmina wiejska
Pajęczno	gmina miejsko-wiejska
Pątnów	gmina wiejska
Piątek	gmina wiejska
Piotrków Trybunalski	gmina miejska
Poddębice	gmina miejsko-wiejska
Regnów	gmina wiejska
Rzeczyca	gmina wiejska
Sadkowice	gmina wiejska
Sieradz	gmina miejska
Sieradz	gmina wiejska
Skomlin	gmina wiejska
Stryków	gmina miejsko-wiejska
Strzelce Wielkie	gmina wiejska
Sulejów	gmina miejsko-wiejska
Sulmierzyce	gmina wiejska
Tomaszów Mazowiecki	gmina miejska
Wartkowice	gmina wiejska
Widawa	gmina wiejska

1	2
Wieruszów	gmina miejsko-wiejska
Wolbórz	gmina miejsko-wiejska
Zapolice	gmina wiejska
Zduńska Wola	gmina wiejska
Zduńska Wola	gmina miejska
Zelów	gmina miejsko-wiejska
Zgierz	gmina miejska
Żytno	gmina wiejska

Źródło: opracowanie własne.

Spośród 74 respondentów zdecydowaną większość stanowiły gminy wiejskie (77,03%), następnie gminy miejsko-wiejskie (12,16%) oraz gminy miejskie (10,81%). Zróżnicowanie populacji jest czynnikiem korzystnym dla dalszej analizy badań, ponieważ pozwala na wyciągnięcie wniosków wielopłaszczyznowo, czyli na poziomie każdego rodzaju gmin, oraz w porównaniu.

Kolejna część badania została poświęcona analizie wpływu pandemii COVID-19 na funkcjonowanie gmin. Miała na celu zweryfikowanie, czy to zjawisko było zauważalne i istotne w kontekście zarządzania na poziomie lokalnym. W ramach tej części badania zadano respondentom pytanie umożliwiające ocenę, czy zaistnienie pandemii wpłynęło na codzienne funkcjonowanie gminy. Wyniki wykazały, że zdecydowana większość respondentów (87,84%) uznała, iż pandemia miała zauważalny wpływ na działalność podmiotu. Pozostałe 12,16% badanych uznało, że kryzys związany z koronawirusem nie wpłynął istotnie na funkcjonowanie ich jednostek samorządu terytorialnego. Taki rozkład odpowiedzi jest interesujący, szczególnie w kontekście analizy kolejnych pytań zawartych w badaniu. Wskazuje on na różnorodność doświadczeń gmin w obliczu pandemii, co może wynikać z takich czynników jak: specyfika lokalnych problemów, skala wyzwań związanych z zarządzaniem kryzysowym czy poziom przygotowania infrastrukturalnego i organizacyjnego do reagowania na nieprzewidziane sytuacje. Analiza dalszych odpowiedzi pozwoliła na głębsze zrozumienie, w jakim stopniu i w jaki sposób pandemia wpłynęła na różne aspekty funkcjonowania gmin, co stanowi istotny element wniosków końcowych badania.



Wykres 1. Wpływ pandemii koronawirusa na funkcjonowanie gmin

Źródło: opracowanie własne.

W celu zweryfikowania wpływu kryzysu pandemicznego na zarządzanie w gminach zadano respondentom pytanie dotyczące ewentualnych zmian w sposobie zarządzania zarówno na poziomie urzędu, jak i w zakresie świadczenia usług publicznych. Wyniki badania (wykres 1) wskazują, że zdecydowana większość ankietowanych (90,54%) wprowadziła zmiany w zarządzaniu w odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią COVID-19. Sugeruje to, że kryzys pandemiczny znacząco wpłynął na sposób funkcjonowania samorządów lokalnych, wymuszając konieczność adaptacji i wdrażania nowych rozwiązań zarządczych.

Analiza wyników badania wykazała, że 12% respondentów nie dostrzegło wpływu pandemii na funkcjonowanie swoich jednostek samorządowych. Taki rezultat może być interpretowany w kontekście specyfiki lokalnych uwarunkowań oraz zróżnicowanego oddziaływania pandemii na poszczególne regiony.

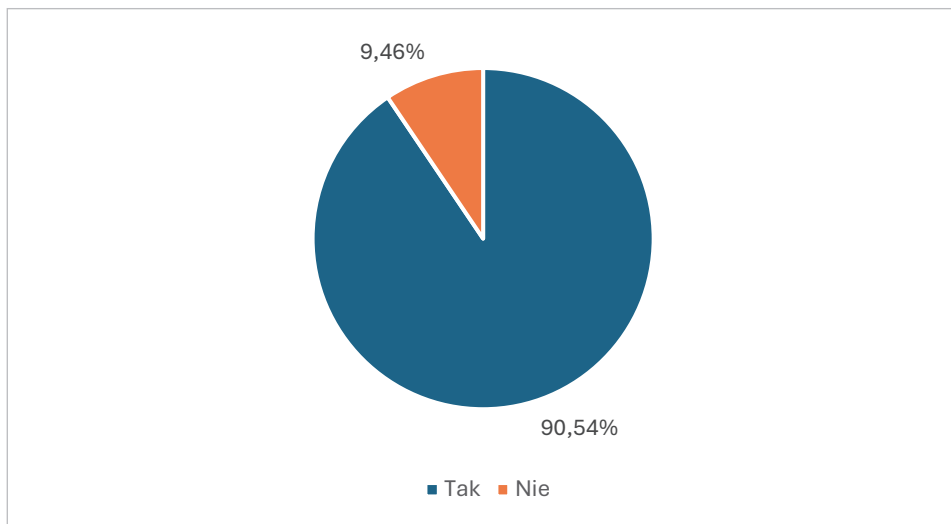
Po pierwsze, niektóre gminy mogły charakteryzować się niższym poziomem urbanizacji i mniejszą gęstością zaludnienia, co sprzyjało ograniczeniu transmisji wirusa SARS-CoV-2. Dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że obszary wiejskie doświadczały mniejszego obciążenia systemów opieki zdrowotnej w porównaniu z terenami miejskimi (Główny Urząd Statystyczny, 2021).

Po drugie, gminy te mogły dysponować efektywnymi procedurami zarządzania kryzysowego, umożliwiającymi szybkie dostosowanie się do dynamicznie zmieniającej się sytuacji epidemiologicznej.

Po trzecie, struktura gospodarcza tych jednostek samorządowych mogła opierać się na sektorach mniej podatnych na restrykcje pandemiczne, co pozwoliło na utrzymanie stabilności ekonomicznej i operacyjnej. Badania wskazują, że gminy z dominującym sektorem rolniczym odczuły mniejsze negatywne skutki

pandemii w porównaniu z jednostkami o profilu turystycznym (Główny Urząd Statystyczny, 2021).

Brak odczuwalnego wpływu pandemii na funkcjonowanie niektórych gmin może również wynikać z subiektywnej oceny respondentów lub niedostatecznego monitorowania skutków pandemii w tych jednostkach. W związku z tym konieczne są dalsze, pogłębione analizy uwzględniające specyfikę lokalnych uwarunkowań oraz różnorodność doświadczeń poszczególnych gmin w obliczu kryzysu pandemicznego.

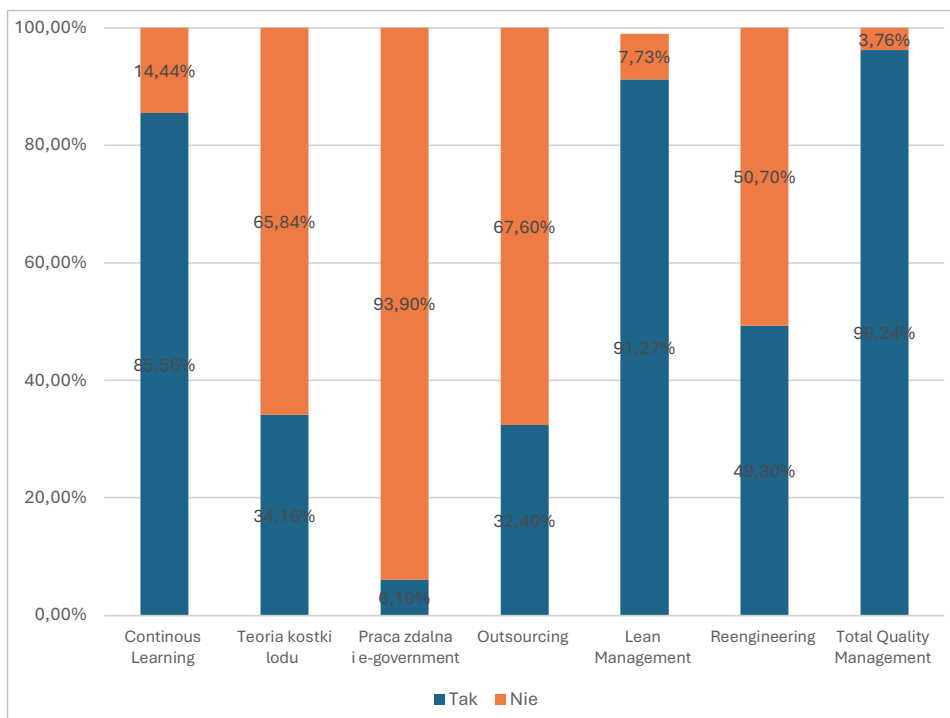


Wykres 2. Gminy, które wdrożyły zmiany w sposobie zarządzania (urzędem, organizacjami publicznymi należącymi do gminy)

Źródło: opracowanie własne.

Metody zarządzania w badanych gminach przed kryzysem pandemii

Trzecia część kwestionariusza badawczego została poświęcona zdiagnozowaniu sposobów zarządzania gminą przed wyniknięciem sytuacji kryzysowej za pośrednictwem innowacyjnych praktyk zarządzających.



Wykres 3. Popularność metod zarządczych stosowanych w sektorze prywatnym

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badania (wykres 3) wskazują, że najbardziej popularną metodą zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego jest Kompleksowe Zarządzanie Jakością (Total Quality Management, TQM). Popularność ta może wynikać z dużego zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego uzyskaniem certyfikatów zarządzania jakością, takich jak normy ISO 9001 czy model CAF (Common Assessment Framework). Certyfikacje te są coraz bardziej pożądane, ponieważ stanowią formalne potwierdzenie wysokiego poziomu zarządzania jakością w administracji publicznej, co sprzyja efektywności oraz przejrzystości działań.

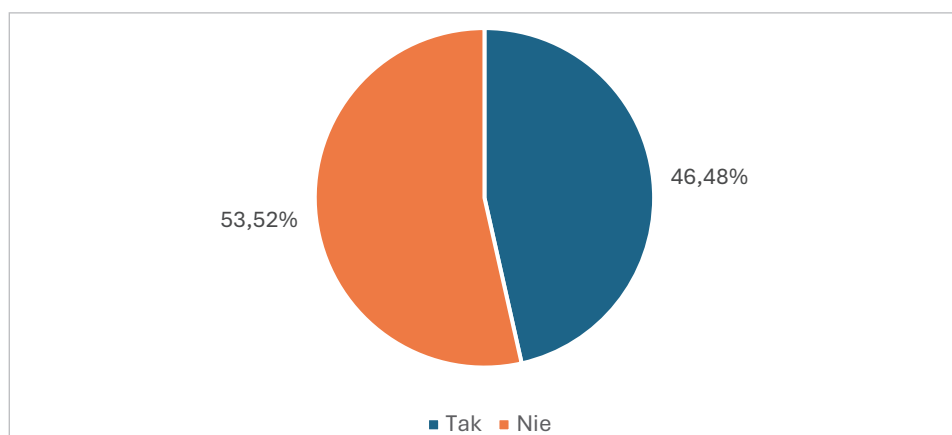
Drugą metodą zarządzania pod względem popularności okazało się Lean Management, które zyskało popularność w samorządach z uwagi na uwarunkowania prawne i strukturalne, częściowo wpisujące się w założenia tej metody. Lean Management, skupiające się na eliminacji marnotrawstwa oraz usprawnieniu procesów, odpowiada na potrzeby gmin w zakresie zwiększania efektywności operacyjnej i optymalizacji zasobów, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Popularność continuous learning, czyli ciągłego doskonalenia, może być powiązana z szerokim zastosowaniem TQM oraz członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Wsparcie finansowe z unijnych programów rozwojowych często obejmuje szkolenia i podnoszenie kwalifikacji urzędników, co sprzyja promowaniu kultury ciągłego uczenia się w administracji publicznej.

Z kolei praca zdalna i rozwiązania w ramach tzw. eGovernment cieszyły się najmniejszą popularnością wśród diagnozowanych metod zarządzania. Sytuacja ta może być związana z tradycyjnym modelem organizacji pracy w gminach, który nie sprzyjał szerokiemu wprowadzeniu pracy zdalnej. Ponadto niska popularność e-usług publicznych wśród obywateli mogła dodatkowo ograniczać motywację do ich implementacji. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS, 2021) w 2019 roku jedynie 40,4% obywateli Polski korzystało z Internetu do kontaktu z administracją publiczną, co odzwierciedla ograniczoną adaptację e-urzędów przez społeczeństwo.

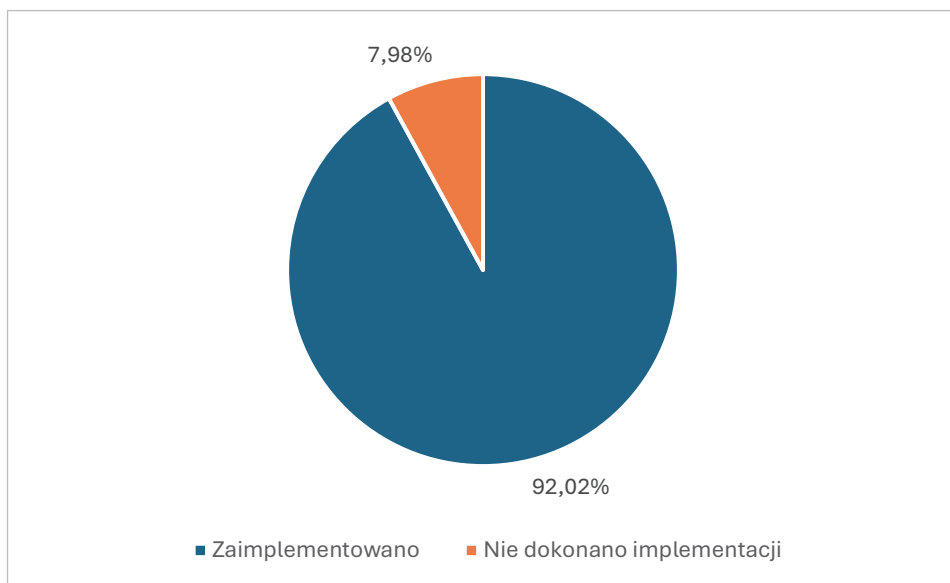
Nowe podejścia do zarządzania w badanych gminach w czasie kryzysu pandemii

Kolejna część badań koncentrowała się na poziomie implementacji poszczególnych praktyk zarządczych w sektorze publicznym w trakcie pandemii. Pierwszym analizowanym aspektem było zastosowanie metody continuous learning. Wyniki wskazują na wyraźny podział wśród respondentów. Ponad połowa badanych gmin nie stosowała tej metody przed wybuchem pandemii, co może być wynikiem przestarzałego modelu zarządzania lub braku odpowiedniej motywacji do wdrażania takiej praktyki. Jednocześnie, blisko 47% gmin wskazało, że stosowało continuous learning już przed kryzysem pandemicznym, co może sugerować, że te gminy miały wcześniej bardziej nowoczesne podejście do zarządzania i doskonalenia organizacyjnego.



Wykres 4. Stopień wykorzystania metody continuous learning w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Stopień implementacji metody continuous learning przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

Jak więc kształtowała się sytuacja w trakcie pandemii (wykres 4)? Na podstawie trzech pytań opisujących metodę continuous learning (brak pytania wprost o zastosowanie metody) należy zauważyć, że w czasie kryzysu pandemicznego gminy wdrożyły działania, takie jak:

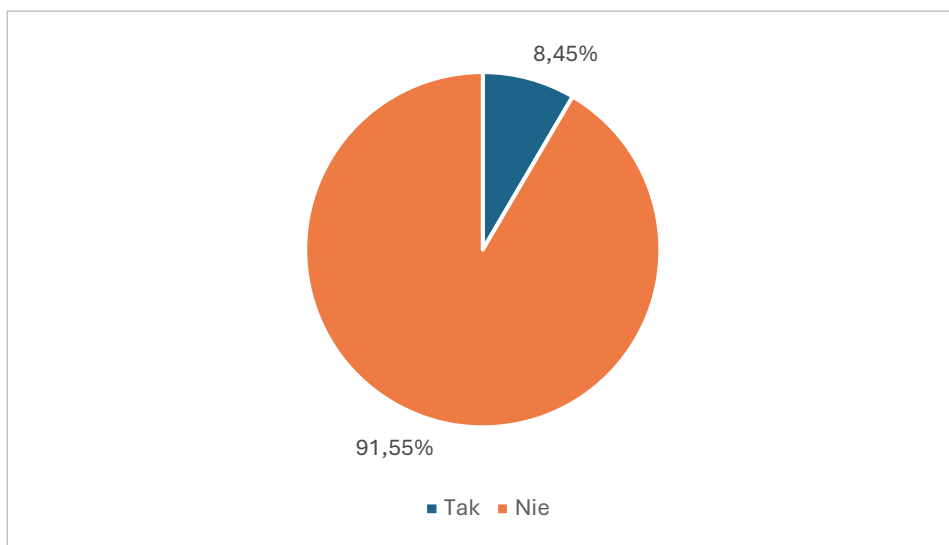
- udostępnienie pracownikom źródeł wiedzy, które pozwoliły im na zdobycie odpowiedzi na konkretne pytania, przy jednoczesnym umożliwieniu zdobycia odpowiedniej wiedzy od innych pracowników organizacji,
- umożliwienie pracownikom udziału w szkoleniach,
- zapewnienie pracownikom możliwości samodzielnej rozbudowy wiedzy na podstawie dotychczasowych doświadczeń, szkoleń, prezentacji itp.

Są to jedne z podstawowych cech continuous learning. Tym samym metoda została zaimplementowana przez ponad 92,02% przebadanej populacji, z czego 91,49% (wykres 5) respondentów gmin wiejskich, 62,5% respondentów gmin miejskich oraz 100% gmin miejsko-wiejskich. Jest to bardzo wysoki wynik, który wskazuje na duże zainteresowanie wzrostem kapitału ludzkiego w gminnych urządach i organizacjach. Zastosowanie metody continuous learning w trakcie kryzysu to przykład dobrej praktyki, ponieważ pozwala na zdobycie przez pracowników odpowiedniej wiedzy indywidualnej, a to z kolei prowadzi do wzrostu poziomu wiedzy organizacji jako całości, tworząc tym samym wartość dodaną. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do polepszenia efektywności i produktywności organizacji gminnych, w tym większej odporności na sytuacje kryzysowe (na podstawie EY, 2022). Niemniej jest to metoda, która ma szansę powodzenia jedynie

przy pełnej akceptacji pracowników, którzy chętnie będą poszerzali swoją wiedzę, umiejętności i kompetencje.

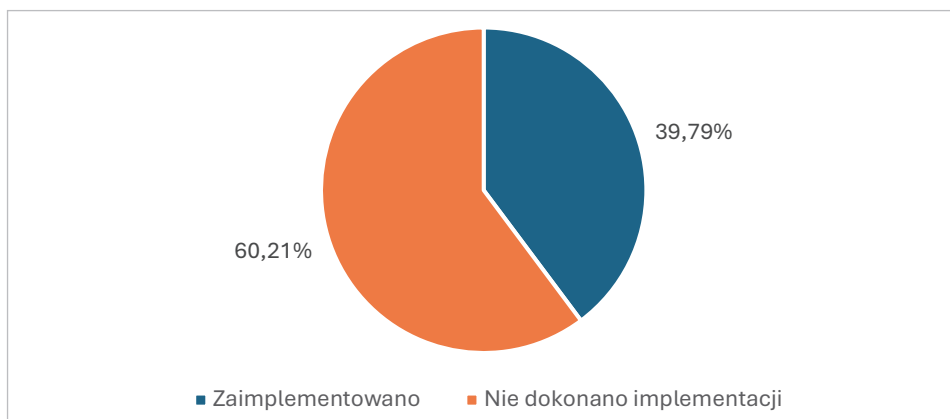
Wyniki badania dotyczące stosowania metody kostki lodu przed kryzysem pandemicznym (wykres 6) wykazały, że blisko 92% respondentów nie implementowało jej w swoich jednostkach. Niski poziom wdrożenia tej praktyki można tłumaczyć kilkoma czynnikami. Po pierwsze, metoda kostki lodu jest stosunkowo nowym podejściem w zarządzaniu zmianą, co oznacza, że wiele organizacji mogło nie być jeszcze świadomych jej potencjału lub nie miało wystarczającej wiedzy i doświadczenia, aby ją wprowadzić. Po drugie, metoda ta jest specyficzna w zastosowaniu, koncentruje się bowiem zarówno na krótkofalowym, jak i długofalowym zarządzaniu zmianą, co może nie pasować do wszystkich struktur organizacyjnych, szczególnie tych, które preferują bardziej tradycyjne metody zarządzania.

Niski poziom implementacji może sugerować, że gminy przed pandemią nie były jeszcze gotowe na wdrażanie bardziej nowoczesnych i złożonych metod zarządzania zmianą. Jednakże sytuacja pandemiczna mogła stworzyć warunki sprzyjające poszukiwaniu nowych, bardziej elastycznych metod, co było w stanie wpłynąć na późniejszy wzrost zainteresowania tego typu podejściami w zarządzaniu kryzysowym i zmianą.



Wykres 6. Stopień wykorzystania metody kostki lodu w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 7. Stopień implementacji metody kostki lodu przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

Podczas trwania pandemii koronawirusa implementacja metody kostki lodu wzrosła do poziomu 39,79% wśród badanych jednostek (wykres 7). Wynik ten został uzyskany na podstawie czterech pytań opisujących specyfikę metody, obejmujących m.in. tempo podejmowania decyzji oraz charakterystykę działań gmin. Metoda kostki lodu, będąca narzędziem zarządzania zmianą, dostosowuje swoje działania do wybranego wariantu.

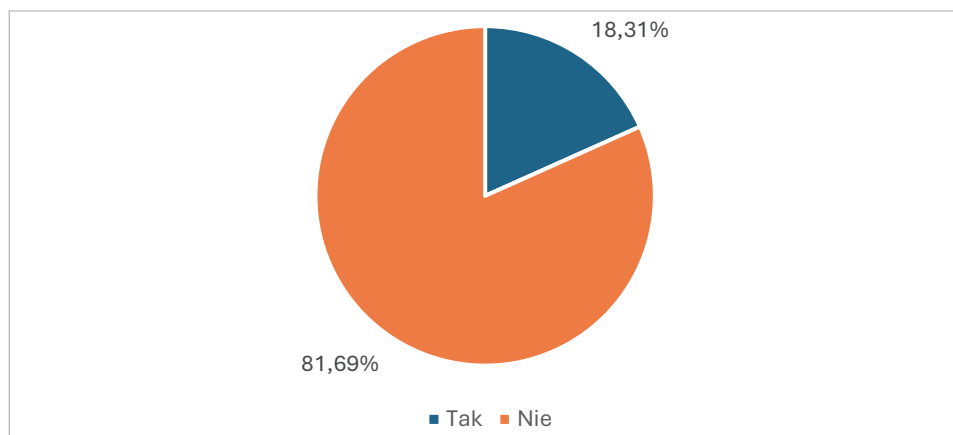
W kontekście kryzysu pandemicznego kluczową rolę odgrywa tempo podejmowania decyzji, które w tego typu sytuacjach powinno być szybkie i elastyczne. Jednakże w przypadku metody kostki lodu przyspieszone podejmowanie decyzji może prowadzić do nietrwałych efektów, które mogą być podatne na kolejne zagrożenia.

Z tego względu brak implementacji tej metody w perspektywie krótkoterminowej mógł okazać się korzystny, ponieważ zachodziła ewentualność, że szybkie zmiany zarządzane w ten sposób nie spełnią oczekiwań w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji. Należy jednak zwrócić uwagę, że pandemia trwała blisko dwa lata, co w kontekście zarządzania zmianą można uznać za okres umożliwiający skuteczne wdrażanie metod takich jak kostka lodu, która jest bardziej ukierunkowana na długofalowe procesy transformacyjne. W dłuższej perspektywie metody te mogą sprzyjać systematycznemu zarządzaniu zmianą, co wprowadza trwałe rozwiązania, adekwatne do złożonych sytuacji, np. kryzysów.

Można zatem stwierdzić, że choć metoda kostki lodu nie była idealnym rozwiązaniem w początkowych fazach kryzysu, jej zastosowanie na dalszym etapie pandemii mogło przyczynić się do skutecznego zarządzania zmianą, gdy sytuacja wymagała bardziej przemyślanego, długoterminowego podejścia do wyzwań zarządczych.

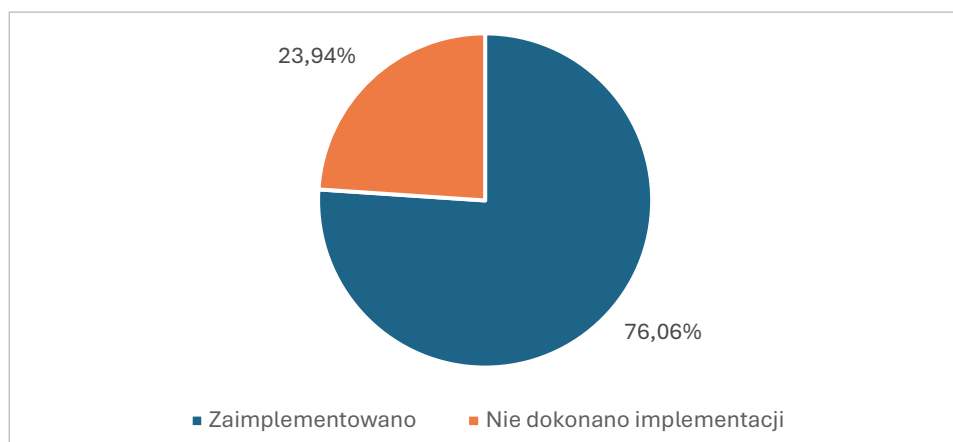
Praca zdalna i eGovernment stanowiły kolejną część arkusza badawczego. Metody te zostały połączone w jednym bloku pytań ze względu na duże podobieństwo.

Przed wyniknięciem sytuacji kryzysowej związanej z pandemią koronawirusa z elektronicznych rozwiązań zarządczych korzystało zaledwie 18,31% respondentów (wykres 8). Wynika to z klasycznego podejścia do świadczenia usług publicznych oraz z powolnego przechodzenia gmin w kierunku rozwiązań smart. Potwierdzenie tego założenia może stanowić raport GUS „Społeczeństwo informacyjne w Polsce”, który jest wydawany co roku. Porównując dane za lata 2017 i 2018 pod względem wykorzystania systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami jako podstawowego sposobu dokumentowania w jednostkach administracji publicznej, zauważymy, że wzrost w tym okresie wyniósł 0 p.p. i utrzymywał się na poziomie 16,9% (Główny Urząd Statystyczny, 2018).



Wykres 8. Stopień wykorzystania metody pracy zdalnej i eGovernment w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 9. Stopień implementacji metody pracy zdalnej i eGovernment przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

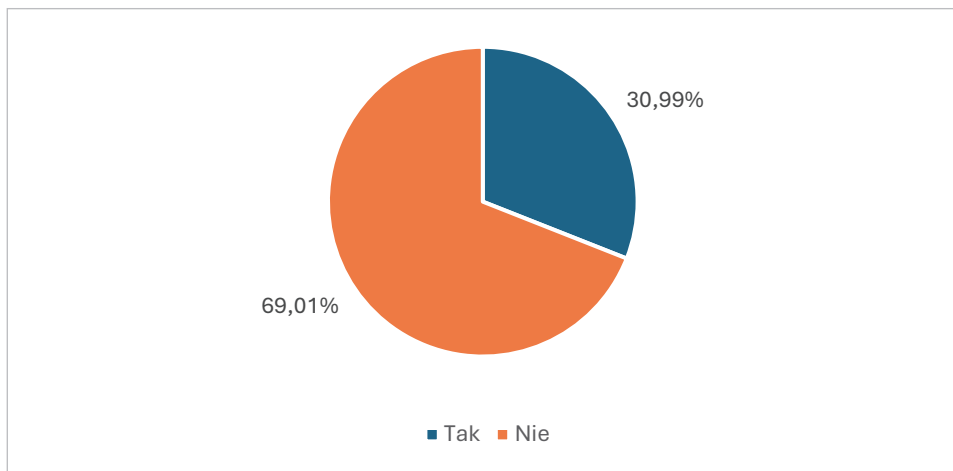
Konieczność dostosowania się do zarządzeń i rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów i Ministra Zdrowia w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się pandemii koronawirusa wpłynęła na zmianę w sposobie świadczenia usług publicznych. Administracja samorządowa oraz rządowa została „zmuszona” do przejścia w tryb pracy zdalnej. Przeprowadzone badania potwierdzają wzrost zainteresowania rozwiązaniami z zakresu pracy zdalnej i eGovernment. Praktyki te wdrożyło ponad 76,06% przebadanych gmin (wykres nr 9). Należy dodać, że miasto Łódź na koniec 2020 roku udostępniało 144 formularze elektroniczne. W efekcie – zgodnie z danymi podanymi przez respondenta – w 2020 roku do urzędu wpłynęło przez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (ESP) 136 705 dokumentów elektronicznych (wzrost o 123% w porównaniu z 2019 rokiem), a wysłano ich 144 321 (wzrost o 20% w porównaniu z 2019 rokiem).

Kolejną metodą zarządczą analizowaną w ramach badania był outsourcing. Pomimo oczekiwań, że będzie to jedna z bardziej rozpowszechnionych metod zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, otrzymane wyniki badań temu zaprzeczają. Z danych wynika, że ponad 69,01% gmin w województwie łódzkim przed pandemią koronawirusa nie korzystało z outsourcingu (wykres 10). Jest to zaskakujący wynik, szczególnie w kontekście dynamicznego rozwoju tej praktyki w sektorze biznesowym.

Outsourcing, który w sektorze prywatnym zyskał na popularności ze względu na korzyści, takie jak optymalizacja kosztów, zwiększenie efektywności czy możliwość skoncentrowania się na kluczowych kompetencjach organizacji, wydaje się, że nie jest tak szeroko stosowany w sektorze publicznym. Badania przeprowadzone przez Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL) pokazują, że w 2019 roku wartość eksportu usług komercyjnych z Polski wyniosła 19,8 miliarda USD, z czego sektor outsourcingu odpowiadał za 27,5% tej kwoty. Dla porównania, w 2005 roku udział outsourcingu w usługach komercyjnych wynosił jedynie 7,7% (Kaczmarek, 2020).

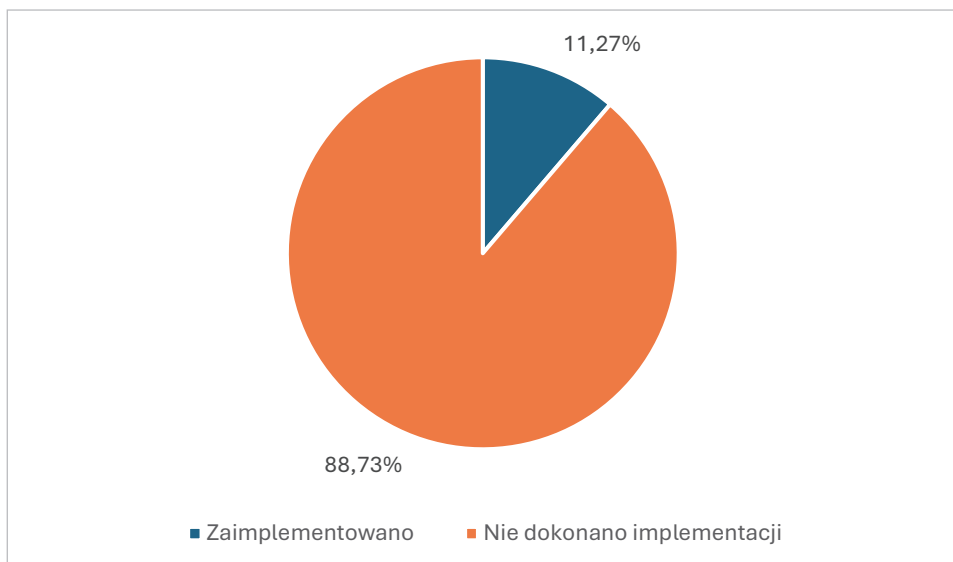
Mimo dynamicznego wzrostu w sektorze prywatnym wyniki badań wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego nie były skłonne do szerokiego wdrażania tej praktyki. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w kilku aspektach. Po pierwsze, w sektorze publicznym występują ograniczenia prawne i administracyjne, które utrudniają lub zniechęcają do korzystania z outsourcingu, m.in. ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 2019) nakłada na jednostki sektora publicznego obowiązek przeprowadzania transparentnych i konkurencyjnych procedur przetargowych. Proces ten jest czasochłonny i obciążony licznymi formalnościami, co może opóźniać realizację outsourcingu. Po drugie, gminy mogą preferować samodzielne realizowanie zadań, obawiając się utraty kontroli nad kluczowymi funkcjami lub obniżenia jakości świadczonych usług. Wreszcie, brak powszechnego zastosowania outsourcingu w gminach może wynikać z kultury organizacyjnej jednostek publicznych, które mogą być bardziej konserwatywne i mniej skłonne do wprowadzania zmian, szczególnie w zakresie współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Tym samym, choć outsourcing oferuje szereg korzyści, jego stosunkowo niskie wykorzystanie w sektorze publicznym w województwie łódzkim przed pandemią koronawirusa może wynikać ze specyficznych uwarunkowań, które hamują adaptację tej metody w samorządach.



Wykres 10. Stopień wykorzystania metody outsourcingu w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 11. Stopień implementacji metody outsourcingu przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

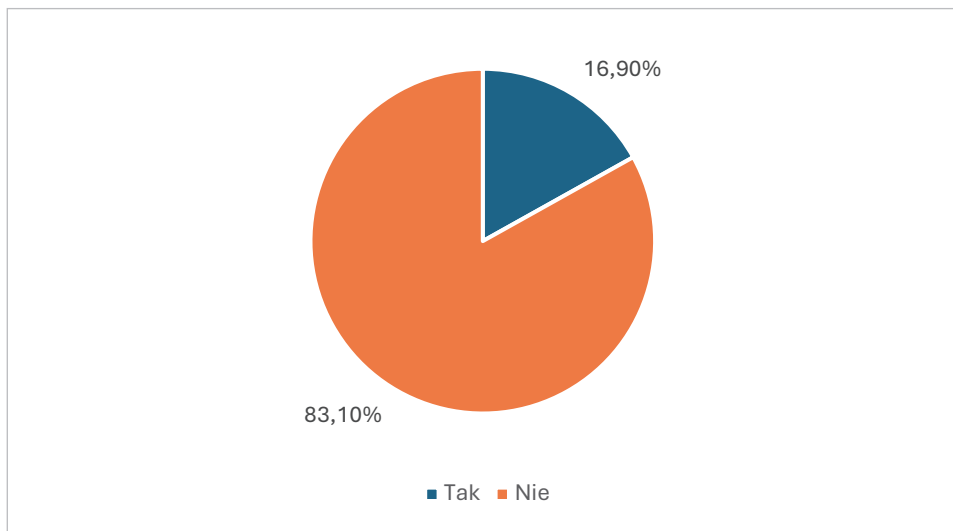
Źródło: opracowanie własne.

Czy pandemia koronawirusa miała wpływ na zwiększenie popularności outsourcingu, a tym samym implementację tej metody do sektora publicznego? Jak pokazują otrzymane wyniki badań, przyczyniła się ona do zmniejszenia udziału usług outsourcingowych świadczonych na rzecz gmin w województwie łódzkim. Z tego typu rozwiązań korzystało jedynie 11,27% gmin (wykres 11). Jest to wynik bardzo zaskakujący i budzący niepokój, ponieważ zamknięcie się sektora publicznego na świadczenie usług przez podmioty zewnętrzne m.in. zwiększa koszty funkcjonowania JST, a ponadto uniemożliwia realizację zadań w sposób bardziej produktywny i efektywny (Sadowska, 2012).

Kolejną ujętą w badaniu metodą zarządzania było Lean Management. Wyniki badań wskazują na bardzo niski poziom zainteresowania tą praktyką wśród jednostek samorządu terytorialnego na terenie województwa łódzkiego. Przed pandemią koronawirusa z Lean Management korzystało jedynie 16,9% jednostek (wykres 12). Tak niski poziom wdrożeń tej metody można tłumaczyć przede wszystkim brakiem dostatecznej wiedzy wśród osób zarządzających na temat założeń i potencjalnych korzyści płynących z jej stosowania.

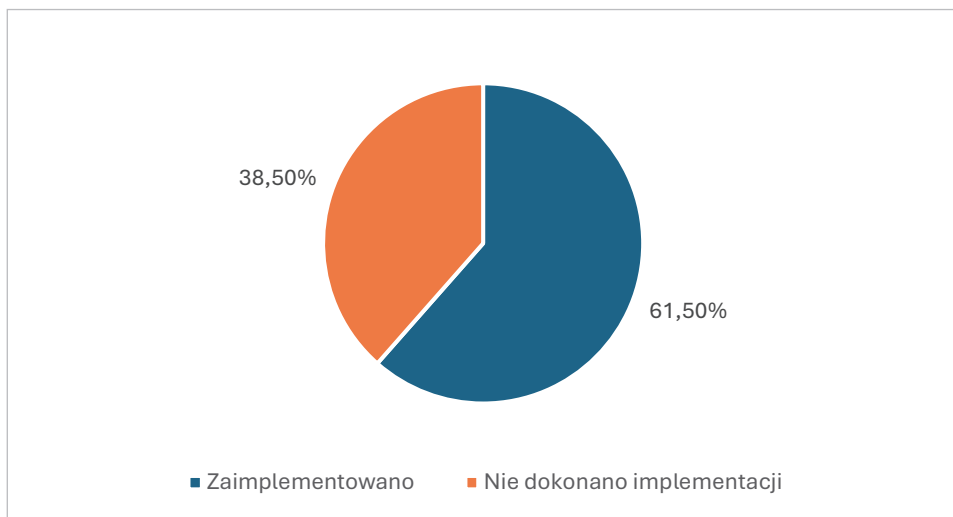
Lean Management, będące metodą skoncentrowaną na eliminacji marnotrawstwa i poprawie efektywności procesów, może być nie w pełni rozumiane w kontekście sektora publicznego. Często kojarzone z sektorem produkcyjnym, w samorządach bywa niedoceniane, pomimo że wiele z jego rekomendacji częściowo pokrywa się z przepisami prawnymi regulującymi funkcjonowanie samorządów. Przykładem mogą być zapisy Ustawy o samorządzie gminnym, które odnoszą się do obowiązków gmin w zakresie efektywnego zarządzania środkami publicznymi oraz poprawy jakości świadczenia usług (np. art. 5a dotyczący konsultacji z mieszkańcami oraz art. 9a dotyczący współpracy międzygminnej) – są to zapisy, które w praktyce wpisują się w filozofię Lean Management (Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. 2022, poz. 559 z późn. zm.).

Brak powszechnego wdrożenia Lean Management może również wynikać z konserwatywnego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym, gdzie innowacyjne metody są często wdrażane z opóźnieniem w porównaniu z sektorem prywatnym. Możliwe jest, że osoby decyzyjne w gminach nie dostrzegają bezpośrednich korzyści płynących z wprowadzenia tej metody, mimo że mogłaby ona przyczynić się do optymalizacji procesów, zwiększenia efektywności operacyjnej oraz lepszego wykorzystania zasobów, co w dłuższej perspektywie przypuszczalnie poprawiłoby funkcjonowanie administracji publicznej.



Wykres 12. Stopień wykorzystania metody Lean Management w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 13. Stopień implementacji metody Lean Management przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

Pandemia koronawirusa pozytywnie wpłynęła na proces implementacji metody Lean Management do sektora publicznego w gminach w województwie łódzkim. Implementacji metody dokonało ponad 61,5% badanych jednostek samorządu terytorialnego (wykres 13). Pośród nich ponad 41% podejmowało działania

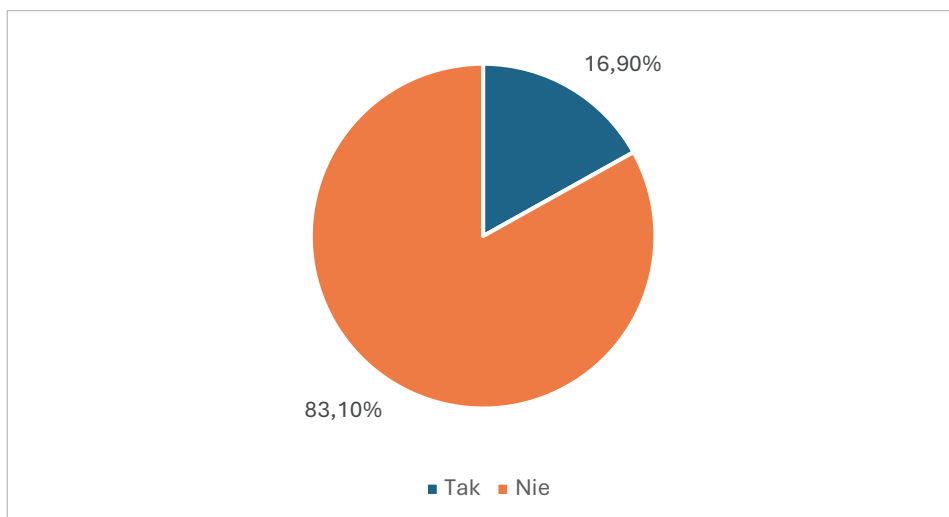
zmierzające do bardziej racjonalnego dysponowania, zarządzania zasobami. Respondenci wskazali na:

- ograniczenia ilości pracowników, przejście na pracę zdalną ze zmianami, jeśli to było możliwe,
- wprowadzenie rotacji pracy, pracy dwuzmianowej,
- zmiany w sposobie finansowania i świadczenia usług z zakresu gospodarki odpadami,
- szczegółowe raportowanie prowadzonych działań,
- rezygnację z wydarzeń, które nie wynikały wprost z zadań własnych i stanowiły rodzaj działań „nadprogramowych”,
- wysyłanie dokumentów tylko drogą elektroniczną (rezygnacja z usług pocztowych),
- zaprzestanie lub maksymalne ograniczenie wyjazdów i podróży służbowych, w tym rezygnacja z pojazdów służbowych,
- wdrożenie nowej strategii działań.

Kolejna część badania była poświęcona analizie stosowania metody reengineeringu, która jest odpowiednia w sytuacjach wymagających reorganizacji pracy oraz zmian w sposobie funkcjonowania organizacji, w tym jednostek sektora publicznego. Otrzymane wyniki (wykres 14) nie są zaskoczeniem dla badacza, gdyż przed wybuchem pandemii koronawirusa aż 83,10% gmin nie przeprowadzało działań w ramach reengineeringu. Wynika to z braku bodźców oraz przesłanek, które mogłyby skłonić samorządy do wdrażania reorganizacji przed pandemią.

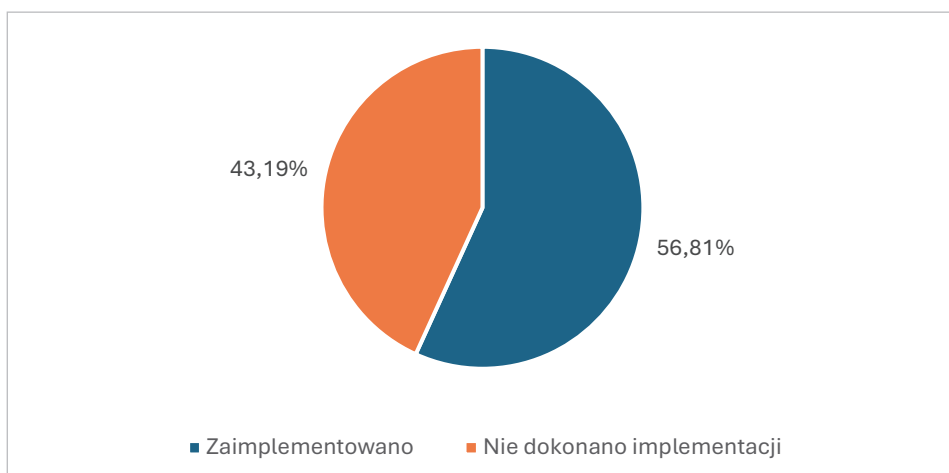
Metoda reengineeringu, skoncentrowana na radykalnej zmianie procesów i struktur organizacyjnych, wymaga istotnych bodźców zewnętrznych lub wewnętrznych, które motywują do podjęcia działań restrukturyzacyjnych. Przed pandemią koronawirusa gminy funkcjonowały w stosunkowo stabilnych warunkach, które nie sprzyjały wdrażaniu zmian organizacyjnych o tak dużej skali. Brak kryzysowych sytuacji, które wymagałyby szybkiego i fundamentalnego przeorganizowania pracy, sprawiał, że reengineering nie był postrzegany jako konieczność wśród jednostek samorządu terytorialnego.

Pandemia koronawirusa zmieniła jednak tę sytuację, stwarzając nowe wyzwania, które mogły zainicjować procesy reorganizacyjne. Konieczność dostosowania się do dynamicznie przekształcających się warunków oraz potrzeba szybkiego wprowadzenia nowych rozwiązań zarządczych mogły w późniejszym czasie sprzyjać wykorzystaniu metody reengineeringu, choć przed kryzysem brakowało ku temu wyraźnych powodów.



Wykres 14. Stopień wykorzystania metody reengineeringu w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 15. Stopień implementacji metody reengineeringu przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

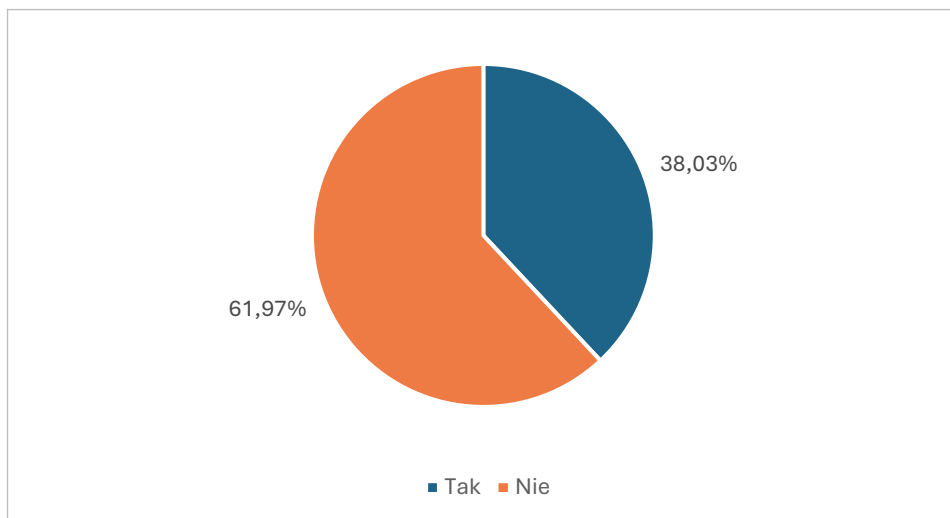
W trakcie pandemii koronawirusa zastosowanie reengineeringu wśród jednostek gminnych wzrosło. Implementacji tego rozwiązania dokonało 56,81% przebadanych gmin (wykres 15). Jest to wynik pozytywny. Popularność przekształceń w ramach reengineeringu wynika z bardzo silnych bodźców zewnętrznych (rozporządzeń rządowych, konieczności reorganizacji pracy, dużego zagrożenia epidemiologicznego). Należy zauważyć, że wśród przebadanych jednostek przekształceń

organizacyjnych dokonało 36,62% gmin, a łączenia zadań równoległych w zintegrowane działania – 40,85% gmin.

Ostatnim badanym zagadnieniem były praktyki związane z Total Quality Management (TQM). Wyniki wskazują, że przed pandemią z rozwiązań zarządzania jakością korzystało 38,08% gmin (wykres 16). Jest to wynik nieco zaskakujący, szczególnie w kontekście wcześniejszych danych, które sugerowały, że działania związane z TQM są najpopularniejszą metodą zarządzania stosowaną w tych podmiotach. Rozbieżność ta może wynikać z niewystarczającej wiedzy respondentów na temat faktycznie stosowanych działań związanych z zarządzaniem jakością w ich jednostkach.

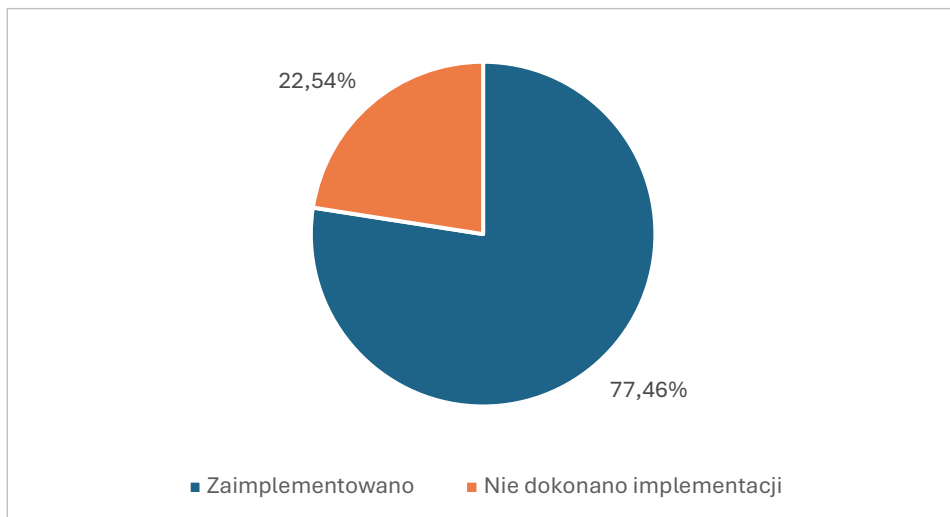
Mimo że TQM cieszy się uznaniem w zarządzaniu publicznym, zwłaszcza w kontekście certyfikacji jakości takich jak ISO 9001, wyniki badania sugerują, że wiele gmin nie zdaje sobie sprawy, że stosowane przez nie działania wpisują się w ramy Total Quality Management. Możliwe, że część praktyk związanych z zarządzaniem jakością jest wdrażana w sposób nieformalny lub bez jednoznacznego powiązania z teorią TQM, co mogło wpłynąć na odpowiedzi ankietowanych.

Zaskakujący wynik może także wskazywać na to, że wdrażanie kompleksowych metod zarządzania jakością w sektorze publicznym, mimo że istotne, nadal nie jest powszechnie zrozumiane lub systematycznie implementowane na poziomie operacyjnym, szczególnie w mniejszych jednostkach samorządowych. Rozwój tej praktyki wymaga więc dalszego zwiększania świadomości oraz szkoleń w zakresie stosowania nowoczesnych metod zarządzania jakością, co mogłoby przyczynić się do lepszego zrozumienia i szerszego wdrożenia TQM w administracji publicznej.



Wykres 16. Stopień wykorzystania metody TQM w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 17. Stopień implementacji metody TQM przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

Pandemia koronawirusa wyraźnie wpłynęła na poprawę wyników w zakresie implementacji praktyk Total Quality Management (TQM), co potwierdzają wyniki badań (wykres 17). W okresie pandemii aż 77,46% respondentów zadeklarowało, że wprowadziło działania w ramach TQM, co jest znacznym wzrostem w porównaniu do okresu sprzed pandemii, kiedy to jedynie 38,08% gmin stosowało tego typu praktyki. Jest to rezultat bardzo pozytywny, świadczący o zmianie priorytetów w działaniach organizacji publicznych w czasie kryzysu.

Wzrost zainteresowania zarządzaniem jakością podczas pandemii można tłumaczyć potrzebą optymalizacji procesów oraz zwiększenia efektywności w obliczu wyzwań wynikających z sytuacji kryzysowej. Skuteczne wdrożenie TQM nie tylko pozwala na lepsze zarządzanie w trudnych warunkach, ale również może prowadzić do poprawy wyników finansowych, co w sektorze publicznym ma szczególne znaczenie w okresach kryzysowych, kiedy konieczne jest maksymalne wykorzystanie dostępnych zasobów.

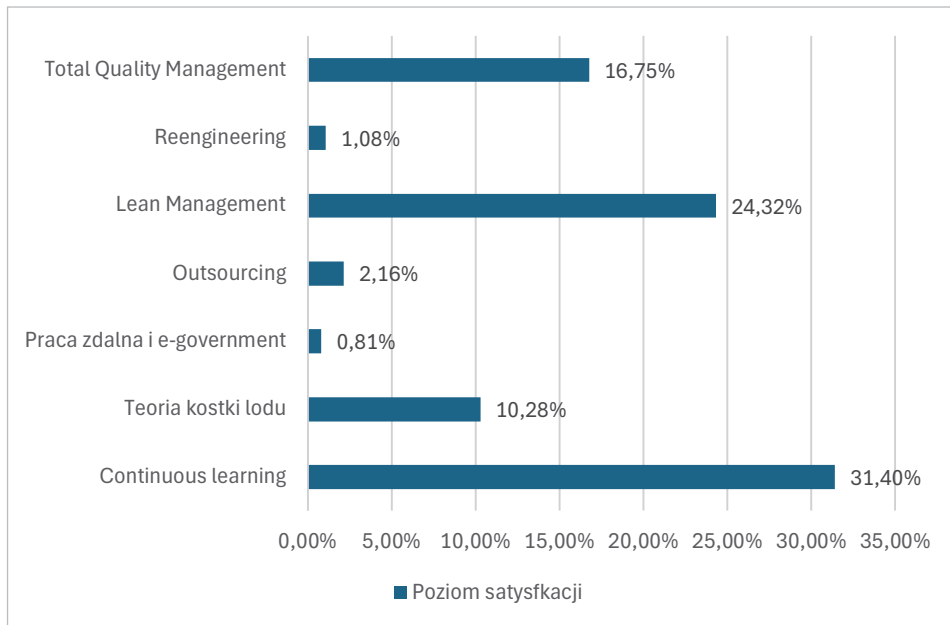
Ponadto 80,28% badanych gmin zadeklarowało podejmowanie działań na rzecz podnoszenia jakości świadczonych usług, nawet w trakcie pandemii. Wynik ten wskazuje na silne dążenie do ciągłego doskonalenia i podtrzymywania standardów jakości mimo trudnych okoliczności, co może świadczyć o większej adaptacyjności i elastyczności jednostek publicznych w obliczu kryzysu. Pandemia stała się więc katalizatorem zmian w podejściu do zarządzania, przyczyniając się do szerszego wdrożenia praktyk zarządzania jakością, które przyniosły korzyści zarówno operacyjne, jak i strategiczne.

Podsumowaniem tej części kwestionariusza była dokonana przez respondentów ocena poszczególnych działań w ramach metod badanych w ankiecie, gdzie

każdy ankietowany mógł wybrać pięć najlepszych jego zdaniem praktyk. Najwyżej ocenione zostały narzędzia związane z continuous learning, co wskazuje na duże znaczenie inwestycji w rozwój kapitału wiedzy i umiejętności pracowników sektora publicznego. Respondenci docenili ciągłe doskonalenie jako kluczowy element zarządzania, który sprzyja poprawie efektywności i elastyczności organizacji, zwłaszcza w obliczu dynamicznie zmieniających się warunków, takich jak kryzys wywołany pandemią.

Najmniejszym uznaniem cieszyły się zaś działania związane z pracą zdalną oraz eGovernment. Może to wynikać z dużych barier przed zmianą w tych obszarach, jak również z braku odpowiednich kompetencji informatycznych wśród pracowników administracji publicznej. Organizacje publiczne, mimo konieczności wdrażania technologii cyfrowych podczas pandemii, napotykały trudności związane z przystosowaniem się do nowych warunków pracy, co mogło wpłynąć na negatywną ocenę tych działań przez respondentów.

Wyniki te sugerują, że podczas kryzysów, takich jak pandemia, organizacje publiczne muszą położyć większy nacisk na rozwój kompetencji cyfrowych swoich pracowników oraz dalszą adaptację do pracy zdalnej i narzędzi eGovernment. Jednocześnie wskazują na silną potrzebę kontynuacji inwestycji w kapitał ludzki, który okazał się kluczowy w kontekście zarządzania zmianą i dostosowania się do nowych wyzwań.



Wykres 18. Poziom satysfakcji gmin z wdrożenia zaimplementowanych metod zarządczych w trakcie pandemii koronawirusa

Źródło: opracowanie własne.

W ostatniej części kwestionariusza badawczego uzyskano interesujące dane dotyczące implementacji innych metod i technik zarządczych w trakcie pandemii koronawirusa. Wyniki wskazują, że żaden z respondentów nie zadeklarował wdrożenia dodatkowych, niestandardowych metod zarządzania poza już badanymi. Może to sugerować, że jednostki samorządowe w głównej mierze polegały na standardowych, wcześniej znanych metodach zarządzania, co wskazuje na konserwatyzm lub ograniczone zasoby w zakresie innowacji.

Jednocześnie zbadano kwestię kreowania przez gminy własnych, innowacyjnych działań zarządczych. Opracowanie i wdrożenie własnych innowacyjnych praktyk zarządzania w odpowiedzi na wyzwania pandemii zadeklarowało 9,86% respondentów. Przykłady takich działań obejmują:

- skracanie procesów administracyjnych (brak szczegółowych opisów),
- niestandardowe procedury w obsłudze klientów/petentów, dostosowane do warunków kryzysowych,
- wdrożenie partycypacji społecznej w zarządzaniu, np. poprzez organizację paneli obywatelskich, dyskusji publicznych oraz warsztatów w wersji online,
- zwiększenie dostępu do procesów partycypacyjnych dla osób niesłyszących i słabo słyszących poprzez tłumaczenie na język migowy podczas debat online,
- zmiany w funkcjonowaniu budżetów obywatelskich, dostosowane do wymogów sanitarnych, w tym zmiany sposobu zgłaszania projektów i głosowania,
- posiedzenia rad (miasta, młodzieżowej, senioralnej) w wersji online, co umożliwiło utrzymanie ciągłości procesów decyzyjnych,
- zasięganie opinii mieszkańców w formie online za pomocą ankiet, geoankiet oraz warsztatów,
- konsultacje społeczne w reżimie sanitarnym, uwzględniające zasady dystansu społecznego i limitowanie liczby uczestników,
- projekty wspierające przynależność do społeczności lokalnej, takie jak konkursy dla różnych grup wiekowych,
- rozwój e-administracji (e-urząd) umożliwiający realizację spraw urzędowych online.

Innowacyjne działania wdrażane przez gminy wskazują na pewien stopień elastyczności i zdolności adaptacyjnych, co pozwoliło na funkcjonowanie w nowych, kryzysowych warunkach. Szczególnie istotne okazały się inicjatywy z zakresu partycypacji społecznej, które dzięki przeniesieniu do sfery online zwiększyły dostępność i zaangażowanie obywateli mimo ograniczeń wynikających z pandemii.

Podsumowując, choć większość gmin nie wdrożyła nowych metod zarządzania poza już znanymi, część jednostek wypracowała własne innowacyjne rozwiązania, które nie tylko umożliwiły utrzymanie ciągłości działań administracyjnych, ale także wprowadziły nowe standardy w zakresie partycypacji i obsługi obywateli.

Wnioski i rekomendacje

Wyniki badań wskazują na znaczące zainteresowanie gmin implementacją dobrych praktyk zarządczych z sektora prywatnego, co potwierdza, że sektor publiczny coraz częściej poszukuje innowacyjnych rozwiązań stosowanych w biznesie. Jednakże wyraźnie ujawnia się problem braku dostatecznej wiedzy na temat stosowanych w gminach metod, narzędzi i technik zarządzania. Wiele odpowiedzi respondentów było sprzecznych, co wpłynęło na pewne zniekształcenia otrzymanych wyników. Może to świadczyć o niskim poziomie świadomości zarządczej lub o niedostatecznej komunikacji i edukacji w zakresie nowoczesnych narzędzi zarządzania w sektorze publicznym.

Pandemia COVID-19 miała bezpośredni wpływ na funkcjonowanie większości gmin, wymuszając szybkie reakcje i adaptacje do nowych warunków. Mimo oczywistych trudności kryzys przyniósł również pewne pozytywne efekty. Pandemia spowodowała wzrost zainteresowania technikami takimi jak continuous learning, które wcześniej nie cieszyły się dużą popularnością. Niemniej niektóre metody, np. outsourcing, straciły nieco na znaczeniu, co może wynikać z ograniczeń i trudności związanych z ich zastosowaniem w sytuacjach kryzysowych.

Na podstawie danych należy stwierdzić, że implementacja dobrych praktyk z sektora prywatnego do sektora publicznego w czasie kryzysu przyniosła zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Niektóre rozwiązania okazały się skuteczne i przyczyniły się do poprawy zarządzania w warunkach kryzysowych, podczas gdy inne nie dały zamierzonych rezultatów. Porównując wyniki, warto zestawić te wnioski w kontekście zarządzania kryzysowego, które wymaga elastyczności, szybkiej adaptacji oraz starannego doboru metod, aby skutecznie reagować na nagłe i nieprzewidywalne zmiany w otoczeniu.

Pandemia COVID-19 stanowiła katalizator zmian w zarządzaniu gminami, zmuszając je do poszukiwania nowych rozwiązań i technik zarządzania, które mogą okazać się korzystne także w dłuższej perspektywie. Niemniej jednak kluczowym wyzwaniem pozostaje zwiększenie świadomości i wiedzy zarządczej wśród osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie jednostek samorządowych, co pozwoli na pełne wykorzystanie potencjału nowych metod w przyszłości.

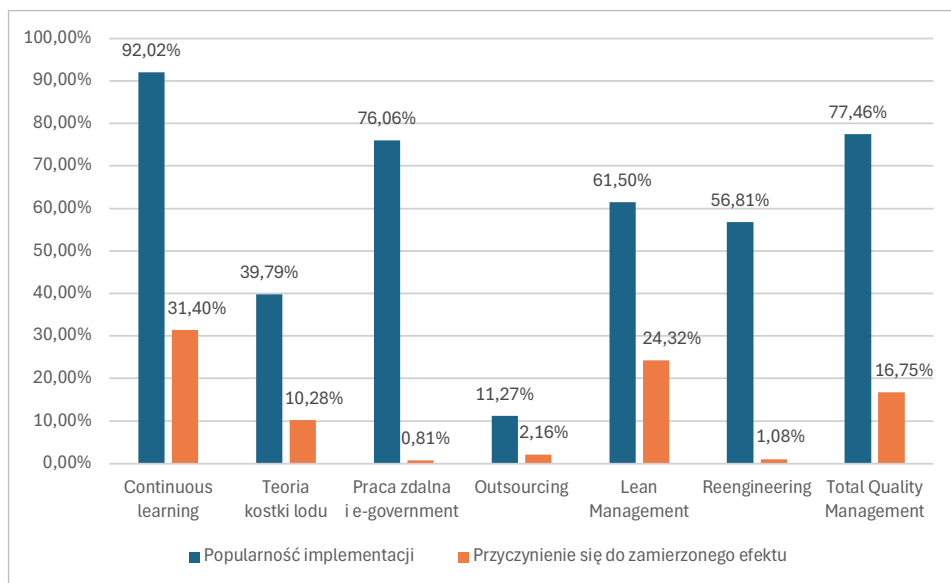
Analiza danych potwierdza znaczenie interdyscyplinarnych i systemowych podejść w zarządzaniu kryzysowym, co wpisuje się w ugruntowane teorie i modele zarządzania w warunkach kryzysu. Wyniki potwierdzają zasadność zastosowania czterofazowego modelu zarządzania kryzysowego, obejmującego prewencję, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Model ten, opisany w literaturze, jest powszechnie stosowany w zarządzaniu kryzysowym na poziomie lokalnym i międzynarodowym (Smith, Elliott, 2007). W ramach badania wykazano, że wiele polskich gmin, szczególnie tych o dobrze rozwiniętych strukturach zarządzania kryzysowego, skutecznie wdrożyło fazy reagowania i odbudowy, dostosowując swoje działania do dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Podobne wnioski były wyciągane

w badaniach prowadzonych w krajach skandynawskich, gdzie wysoki poziom organizacji i planowania pozwolił na zminimalizowanie skutków kryzysów (Szczepańska, Sotomska-Krzysztofik, 2007).

Wyniki badań wskazują na rosnące znaczenie wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania, takich jak Total Quality Management (TQM) i Lean Management, w sektorze publicznym. Rozwiązania te, pierwotnie rozwijane w sektorze prywatnym, okazały się skuteczne w optymalizacji procesów oraz zwiększeniu efektywności działań w warunkach kryzysowych. W innych krajach, np. w Wielkiej Brytanii, wdrożenie praktyk Lean Management w administracji publicznej pozwoliło na szybszą adaptację do nowych wyzwań oraz bardziej efektywne zarządzanie zasobami (Radnor, Osborne, 2013). Podobne wnioski wyciągnięto w Polsce w sektorze prywatnym, gdzie przedsiębiorstwa stosujące takie metody wykazywały większą elastyczność i zdolność do reagowania na kryzysy (Piasecka-Głuszak, 2013).

Jednym z bardziej zaskakujących wyników badania jest niski poziom wdrożenia metod continuous learning przed pandemią. Literatura podkreśla, że metody ciągłego doskonalenia odgrywają kluczową rolę w budowaniu odporności organizacyjnej i zdolności adaptacyjnych (Argyris, 1999). W krajach takich jak Japonia, gdzie continuous learning jest fundamentem zarządzania w sektorze publicznym, zauważono znacznie wyższą skuteczność w reagowaniu na pandemię (Nonaka, Takeuchi, 1995). Brak wdrożenia tych metod w polskich gminach przed kryzysem wywołanym przez Covid-19 może wynikać z tradycyjnego modelu zarządzania oraz ograniczeń wynikających z niewystarczającego finansowania i wsparcia szkoleniowego.

Gminy wiejskie, charakteryzujące się niższą gęstością zaludnienia, często doświadczały mniejszych problemów związanych z pandemią w porównaniu z jednostkami miejskimi, gdzie wyzwania były bardziej złożone. Wyniki te są spójne z badaniami prowadzonymi w innych krajach, w których obszary wiejskie wykazywały większą odporność na skutki kryzysów (Boin, Lodge, 2016). Zamknięcie się sektora publicznego na współpracę z podmiotami zewnętrznymi zostało zidentyfikowane w badaniu jako jeden z kluczowych problemów w zarządzaniu kryzysowym. Wyniki badania wskazują, że brak wykorzystania outsourcingu i współpracy z sektorem prywatnym może prowadzić do braku satysfakcji z tego narzędzia. Badania międzynarodowe potwierdzają, że integracja sektora publicznego i prywatnego jest kluczowa dla skutecznego zarządzania kryzysowego, szczególnie w warunkach ograniczonych zasobów (Hood, Dixon, 2015).



Wykres 19. Porównanie popularności implementacji metod zarządczych ze stopniem satysfakcji gmin z ich wdrożenia

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 19 ilustruje porównanie popularności implementacji wybranych metod zarządczych w gminach z oceną ich efektywności w osiąganiu zamierzonych rezultatów. Analiza ta ukazuje istotne rozbieżności między częstością wdrażania poszczególnych koncepcji a ich rzeczywistą skutecznością.

Continuous learning jest najczęściej implementowaną metodą – poziom jej wdrożenia wynosi 92,02%. Jednak jej efektywność oceniana jest na 31,40%, co sugeruje, że mimo powszechnego zastosowania jej wpływ na osiąganie celów pozostaje ograniczony. Podobne obserwacje dotyczą pracy zdalnej i e-government, gdzie 76,06% gmin wprowadziło te rozwiązania, ale jedynie 0,81% uznało je za skuteczne. W literaturze podkreśla się, że sukces wdrożenia takich technologii zależy od odpowiedniego przygotowania infrastruktury oraz kompetencji pracowników (Hysa, 2017).

Lean Management zostało wprowadzone przez 61,50% gmin, z czego 24,32% oceniło tę metodę jako efektywną. Badania wskazują, że zastosowanie tej praktyki w administracji publicznej może prowadzić do usprawnienia procesów i eliminacji marnotrawstwa, co przekłada się na poprawę jakości usług publicznych (Lean Enterprise Institute Polska, 2024). Podobnie Total Quality Management (TQM), z poziomem implementacji 77,46% i efektywnością ocenianą na 16,75%, jest uznawane za podejście sprzyjające ciągłemu doskonaleniu jakości w organizacjach sektora publicznego (Soliński, 2013).

Z kolei metody takie jak reengineering i teoria kostki lodu wykazują umiarkowaną popularność (odpowiednio 56,81% i 39,79%), ale ich efektywność oceniana

jest nisko (1,08% i 10,28%). Outsourcing to najmniej popularna metoda (11,27% wdrożeń) – uzyskał niską ocenę efektywności (2,16%). Niskie oceny tych praktyk mogą wynikać z braku dostosowania ich założeń do specyfiki funkcjonowania gmin oraz niewystarczającego przygotowania do ich wdrożenia.

Dodatkowo należy określić, w jaki sposób omawiane metody i koncepcje zarządzania wpisują się w ugruntowany w literaturze fachowej kontekst zarządzania kryzysowego.

Tabela 10. Adekwatność zaimplementowanych metod zarządczych do zarządzania kryzysowego ze wskazaniem możliwości zastosowania danej metody w sytuacji kryzysowej

Koncepcja/ metoda	Idea	Możliwość stosowania	Odniesienie do zarządzania kryzysowego
1	2	3	4
Continuous learning	- organizacja ucząca się, - zarządzanie wiedzą, - samosdoskonalenie pracowników		- gromadzenie wiedzy, - przetwarzanie i wykorzystywanie wiedzy, - wykorzystanie środków informatycznych, - umacnianie kapitału wiedzy, - szybka i racjonalna reakcja na sytuacje kryzysowe
Kostka lodu	- zarządzanie zmianą w sposób długofalowy (lepsze efekty) lub krótkofalowy (słabsze efekty), - dążenie do pokonania oporu społecznego, - umacnianie roli menadżera		- konieczność dostosowania się do sytuacji nagłej, nieprzewidzianej zmiany, - wprowadzenie menadżera publicznego, - konieczność zarządzania szybkiego, tym samym mała adekwatność metody do sytuacji kryzysowych
Praca zdalna i eGovernment	- zmiana miejsca pracy na tryb zdalny, - zwiększenie użycia działań IT, - oparcie na technologii		- szybka możliwość działania z wielu miejsc, - brak konieczności kontaktu <i>face-to-face</i>, - konieczność posiadania stałego dostępu do Internetu, - konieczność posiadania odpowiedniej infrastruktury techniczno-informatycznej
Outsourcing	świadczenie części lub całości usług organizacji publicznych przez podmioty zewnętrzne		- przeniesienie ryzyka niewykonalności zadania, - zmniejszenie kosztocłonności zadań, - możliwość odciążenia organizacji i skupienia się na innych aspektach

Tab. 10 (cd.)

1	2	3	4
Lean Management	• minimalizacja marnotrawstwa, • realizacja zadań przy minimalnych nakładach		• konieczność dostosowania procesów, • możliwość ograniczenia marnotrawienia = możliwość przeznaczenia oszczędności na inne działania
Reengineering	• przekształcenie, przeprojektowanie organizacji, procesów zarządczych w celu optymalizacji działań, oszczędności		• możliwość dostosowania organizacji do zmieniających się warunków działania, • lepsza organizacja pracy i możliwość szybszej reakcji na sytuacje kryzysowe, • szybsza identyfikacja zagrożeń, • konieczność zaangażowania dużych nakładów, co może być niemożliwe w sytuacji kryzysowej
Total Quality Management	• koncentracja na jakościowym i ilościowym zarządzaniu		• zarządzanie ryzykiem w kontekście satysfakcji interesariuszy organizacji publicznych z wykorzystaniem narzędzi TQM
Legenda	 Dobra możliwość zastosowania, ale występują pewne dyskwalifikacje  Bardzo dobra możliwość zastosowania		

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tabeli 10 oraz wykresu 19 należy stwierdzić, że metodami najlepiej sprawdzającymi się w zakresie zarządzania kryzysowego w organizacjach publicznych są continuous learning, Lean Management i Total Quality Management.

Należy więc zauważyć, że hipotezy badawcze zostały potwierdzone. W trakcie pandemii koronawirusa dokonano implementacji innowacyjnych praktyk zarządczych do sektora publicznego na poziomie gmin. Praktyki zarządcze wdrożone do sektora publicznego na poziomie gminnym w trakcie pandemii koronawirusa przyczyniły się do realizacji celu ich implementacji ze zróżnicowanym zakresem. W tym trudnym okresie gminy wykreowały własne rozwiązania zarządcze.

Pandemia koronawirusa wpłynęła na zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w znaczący sposób. W kilka dni gminy musiały przeorganizować pracę. Niepewność ram funkcjonowania, ciągle wprowadzanie ograniczeń oraz nakładanie nowych zadań na organizacje publiczne doprowadziły do małej rewolucji w ich funkcjonowaniu. Dokonanie implementacji dobrych praktyk

zarządczych z sektora biznesowego umożliwiło organizacjom publicznym lepsze dostosowanie się do zmiany i sytuacji kryzysowej. Jednocześnie na podstawie przeprowadzonych badań i obserwacji rekomenduję intensyfikację działań implementacyjnych, gdyż są one dobrze sprawdzone przez rynek i inne organizacje publiczne na całym świecie.

W przypadku prowadzenia dalszych badań nad omawianą problematyką należy dokonać pogłębienia zagadnień w perspektywie poszczególnych metod zarządczych. Trzeba unikać błędu popełnionego przez badacza – zbyt dużej ogólności i niejasności niektórych zagadnień. Przyszłe badania powinny w sposób szczegółowy przebadać poszczególne metody, ale również zwiększyć populację badanych.

Zakończenie

Zarządzanie organizacjami publicznymi to proces wieloaspektowy i złożony, który wymaga odpowiednich narzędzi i działań zarządczych. Sprawne zarządzanie jest kluczowym czynnikiem determinującym sukces funkcjonowania tych podmiotów. W obliczu zmieniającego się otoczenia organizacje publiczne stają przed szczególnie trudnym zadaniem adaptacji do nowych warunków, co utrudniają przestarzałe rozwiązania technologiczne oraz nieadekwatne metody zarządzania. Takie ograniczenia znacząco wpływają na efektywność działania administracji publicznej.

Pandemia koronawirusa wywarła ogromny wpływ na funkcjonowanie wszystkich organizacji, w tym jednostek samorządu terytorialnego, co zmusiło je do intensyfikacji działań mających na celu poprawę procesów zarządczych. W tym kontekście szczególnie istotne stało się poszukiwanie dobrych praktyk zarządczych z sektora prywatnego, które zostały zweryfikowane przez rynek i mogą przynieść organizacjom publicznym istotne korzyści. Metody te, takie jak Total Quality Management (TQM) czy continuous learning, charakteryzują się wysoką efektywnością i produktywnością, co czyni je wartościowym wzorcem do naśladowania. Niemniej jednak implementacja tych praktyk w organizacjach publicznych napotyka na szereg barier, takich jak opór pracowników oraz ogólny brak gotowości do wprowadzania zmian, a to może ograniczać skuteczność ich wdrożenia.

Kryzys pandemiczny spowodował, że wiele gmin zwiększyło zainteresowanie metodami zarządczymi z sektora prywatnego. Choć niektóre z tych rozwiązań, np. outsourcing, odnotowały spadek zainteresowania, inne, wcześniej mało popularne, m.in. continuous learning, zyskały na znaczeniu i zaczęły być powszechniej implementowane. Wyniki badań wskazują, że te zmiany zarządcze miały zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty. Niektóre metody przyczyniły się do zwiększenia efektywności i elastyczności działania gmin, podczas gdy inne nie przyniosły zamierzonych rezultatów.

Analizując wyniki badań w kontekście zarządzania kryzysowego, można stwierdzić, że kluczowe dla przyszłego rozwoju jednostek samorządowych jest uwzględnienie strategicznego podejścia do zarządzania. Oznacza to, że gminy powinny wykraczać poza podstawowe działania wynikające z uwarunkowań prawnych, koncentrując się na zwiększeniu elastyczności i zdolności adaptacyjnych do funkcjonowania w niestabilnym i zmiennym otoczeniu. Tylko poprzez takie podejście możliwe będzie skuteczne zarządzanie w warunkach kryzysowych i optymalne wykorzystanie metod oraz narzędzi zarządzania z sektora prywatnego, które mogą wesprzeć organizacje publiczne w osiągnięciu lepszych wyników w przyszłości.

Bibliografia

- Adamik A., Matejun M. (2012). Organizacja i jej miejsce w otoczeniu. W: A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Podstawy zarządzania* (s. 41–84). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- American Marketing Association (2024). *Definition of marketing*, https://www.ama.org/the-definition-of-marketing-what-is-marketing/?utm_source=chatgpt.com [dostęp: 8.10.2024].
- Apanowicz J. (2002). *Metodologia ogólna*. Pelplin: Wydawnictwo Diecezji Pelplińskiej „Bernardinum”.
- Argyris C. (1999). *On Organizational Learning*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Barton R. (1993). *Crisis Management*. London: Harvard Business Review.
- Bednarczyk M. (2001). *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- BiznesBorne (2022). *Reengineering – nowy model zarządzania w przedsiębiorstwie*, <https://biznesborne.pl/reengineering-nowy-model-zarzadzania-przedsiębiorstwie/> [dostęp: 30.03.2022].
- Black S. (1998). *Public relations*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Błaszczyk W. (2010). Wrażliwość jako czynnik wpływu społecznego na zmiany w organizacji. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 98, s. 93–100.
- Boć J. (red.) (2004). *Administracja publiczna*. Warszawa: Kolonia Limited.
- Boin A., Lodge M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. *Public Administration*, 94(2), s. 289–298.
- Boni M. (2008). *Raport o kapitale intelektualnym Polski*. Warszawa: Wydawnictwo URM.
- Broniewska G. (2011). Wybrane aspekty zarządzania jakością w administracji publicznej. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 261, s. 21–34.
- Budd L. (2007). Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice or continuity? *International Journal of Public Sector Management*, 20(6), s. 531–547.
- Bugdoł M. (2004). *Wprowadzenie do zarządzania jakością*. Racibórz–Wrocław: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J. (2005). *Nauka organizacji i zarządzania*. Wrocław: Kolonia.

- Clarey J.P., Mallon D., Bersin J. (2012). *The High-Impact Learning*. Bersin & Associates. Oakland.
- Commint (2022). *Definicja Intersourcing*, www.commint.pl/slownik-outsourcingu/definicja-intersourcing [dostęp: 21.02.2022].
- Ćwiklicki M. (2017). *Zarządzanie publiczne – między naukami o administracji a naukami o zarządzaniu*, <https://www.wz.pw.edu.pl/content/download/4215/26326/file/Zarz%C4%85dzanie%20publiczne%20%20mi%C4%99dzy%20naukami%2009.05.2017.pdf> [dostęp: 25.03.2022].
- Deloitte (2023). *Get to know our Continuous Learning Model*, https://action.deloitte.com/insight/1559/get-to-know-our-continuous-learning-model?utm_source=chatgpt.com [dostęp: 8.10.2023].
- Deming W.E. (1982). *Quality, Productivity, and Competitive Position*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dudek B. (1975). Psychologiczne aspekty wprowadzania zmian. *Humanizm Pracy*, 3.
- European Governance (2001). *A White Paper*. Brussels: COM.
- EY (2022). *Talent and workforce COVID-19 enterprise resilience checklist*, https://www.ey.com/en_gl/covid-19/talent-workforce [dostęp: 7.06.2022].
- Fayol H. (1947). *Administracja przemysłowa i ogólna*. Poznań: Księgarnia Wł. Wilak.
- Fazlagić J. (2018). W: I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), *Słownik pojęć w administracji publicznej* (s. 134–135). Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.
- Fiuk J. (2022). *Wady Lean Management*, <https://www.goldenline.pl/grupy/Przed-siebiorczy-biznesmeni/lean-management/wady-lean-management,3453291/#56404147> [dostęp: 30.03.2022].
- Garvin D. (1998). Building a learning organization. *Harvard Business Review on Knowledge Management*, 71(4), s. 78–91.
- Gitling M. (2013). *Człowiek w organizacji: ludzie – struktury – organizacje*. Warszawa: Difin.
- Główny Urząd Statystyczny (2018). *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2014–2018*. Warszawa–Szczecin: GUS.
- Główny Urząd Statystyczny (2020). *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.* Warszawa–Szczecin: GUS.
- Główny Urząd Statystyczny (2021a). *COVID-19 w Polsce – raport o sytuacji demograficznej i gospodarczej*. Warszawa: GUS.
- Główny Urząd Statystyczny (2021b). *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 roku*. Warszawa–Szczecin: Urząd Statystyczny w Szczecinie. Ośrodek Statystyki Nauki, Techniki, Innowacji i Spółeczeństwa Informacyjnego.
- Główny Urząd Statystyczny (2021c). *Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę gospodarczą: oceny i oczekiwania*. Warszawa: GUS.
- Główny Urząd Statystyczny (2024). *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojecie.html> [dostęp: 8.10.2024].
- Graniszewski L. (2017). Governance w Polsce – udział organizacji pozarządowych we współrzędzeniu publicznym. *Rocznik Administracji Publicznej*, 3, s. 166–181.

- Griffin W. (2017). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grycuk A. (2011). Lean government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej. *Analizy BAS*, 3(47), s. 2–9.
- Grycuk A. (2016). Bariery w stosowaniu koncepcji lean management. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 3, s. 72–80.
- Grzesiuk K. (2022). *Metodyka badań naukowych*, https://pracownik.kul.pl/files/12359/public/grzesiuk/seminarium/metodyka_badan_naukowych.pdf [dostęp: 22.06.2022].
- Hammer M., Champy J. (1996). *Reengineering w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Neuman Management Institute.
- Hood C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, s. 3–19.
- Hood C., Dixon R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Hysa B. (2017). Metody i techniki zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 57, s. 153–167.
- Inglot-Brzęk E. (2009). Zmiana w organizacji biurokratycznej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 15, s. 375–387.
- International Organization for Standardization (2000). *ISO 9000:2000 – Quality Management Systems – Fundamentals and Vocabulary*. Geneva: International Organization for Standardization.
- International Public Relations Association (2024). *A new definition of public relations*, <https://www.ipra.org/member-services/pr-definition/> [dostęp: 8.10.2024].
- Izdebski H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, 15, s. 7–20.
- Jasion A. (2020). *Modele zarządzania – jakie znaczenie ma zarządzanie organizacją?*, <https://harbingers.io/blog/modele-zarzadzania-a-zarzadzanie-organizacja> [dostęp: 20.01.2022].
- Jelowski M., Kiezuń W., Leoński Z., Ostapczuk B. (1979). *Teoria organizacji i zarządzania*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Jończyk J. (2014). *Organizacja publiczna*, <https://slideplayer.pl/slide/413115/> [dostęp: 20.01.2022].
- Kaczmarski M. (2020). *Outsourcing – naturalne rozwiązanie dla biznesu*, <https://odo24.pl/blog-post/outsourcing-trend-od-ktego-nie-ma-odwrotu> [dostęp: 4.11.2020].
- Kaleta A., Moszkowicz K. (2012). *Zarządzanie strategiczne w praktyce i teorii*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 roku (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168).

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kopaliński W. (1968). *Słownik wyrazów obcych i obcojęzycznych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza RYTM.
- Kotarbiński T. (2019). *Traktat o dobrej robocie*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kotler Ph. (1994). *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*. Warszawa: Gebethner i S-ka.
- Kotler Ph. (2004). *Philip Kotler odpowiada na pytania na temat marketingu*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Kozyr-Kowalski S. (1999). *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł. (2016). *Obszary zarządzania publicznego*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Kożuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce*. Warszawa: Placet.
- Kral Z., Zabłocka-Kluczka A. (2004). Sposób postrzegania kryzysów w polskich przedsiębiorstwach. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*, 48, s. 22–29.
- Kroniki Dziejów (2024). *Artykuły henrykowskie – data, znaczenie, treść, wpływ na Rzeczpospolitą*, https://kronikidziejow.pl/polska/artykuly-henrykowskie-data-znaczenie-tresc-wplyw-na-rzeczpospolita/?utm_source=chatgpt.com [dostęp: 8.10.2024].
- Krynicka H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie PWSZ w Sulechowie*, 2, s. 193–202.
- Krynojewski F. (2018). *Proces zarządzania kryzysowego*, <https://www.jastrzebie.pl/fileadmin/user-files/aktualnosci/2018/10-pazdziernik/straz-miejska/Zarzadzanie-kryzysowe.pdf> [dostęp: 12.09.2023].
- Kundera J.E. (2014). Kryzys w teorii ekonomii. *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*, 5, s. 133–156.
- Lean Enterprise Institute Polska (2024). *Lean government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, https://lean.org.pl/lean-government/?utm_source=chatgpt.com [dostęp: 2.03.2022].
- Lean Management (2022). *Poziomowanie produkcji (heijunka)*, <https://lean-management.pl/filozofia-lean-manufacturing/heijunka/> [dostęp: 2.03.2022].
- Leavitt H. (1965). Applied organizational change in industry. W: G. March (red.), *Handbook of Organization*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Lennik P. (2016). Możliwości zastosowania teorii kostki lodu w zarządzaniu zmianami. W: J. Nowakowska-Grunt, I. Miciuła (red.), *Zarządzanie organizacją XXI wieku. Innowacje – gospodarka – społeczeństwo* (s. 121–128). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Sophia.
- Lidwa W. (2019). *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Liker J. (2003). *The Toyota Way: 14 Management Principles from the World's Greatest Manufacturer*. McGraw Hill Education.

- Lisiński M., Ostrowski B. (2006). *Lean Management restrukturyzacji przedsiębiorstwa*. Kraków: Antykwa.
- Łobocki M. (2003). *Metody i techniki badań pedagogicznych*. Kraków: Impuls.
- Małopolski Urząd Wojewódzki (2022). *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.* (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590).
- Manterys A. (2000). *Klasyczna idea definicji sytuacji*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych.
- Marcinkowska E. (2009). Outsourcing w zarządzaniu organizacją publiczną. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 11, s. 46–57.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2014). New public management. *Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze*, 18, s. 1–4.
- Marek S., Białasiewicz M. (2008). *Podstawy nauki o organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mijał M. (2016). Max Weber i kontynuatorzy w badaniach nad organizacjami. W: K. Klincewicz, *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych* (s. 157–172). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Mikołajczyk Z. (2003). *Zarządzanie procesami zmian w organizacjach*. Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa.
- Ministerstwo Edukacji i Nauki (2022). *Zagrożenia w czasie pokoju*, <https://zpe.gov.pl/a/zagrozenia-w-czasie-pokoju/D1EuS4od1> [dostęp: 24.05.2022].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008). *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*. Warszawa: Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Morris D.C., Brandon J.S. (1994). *Re-engineering Your Business*. London: Mc Graw Hill Inc.
- Niedzielska E. (1997). Wirtualne organizacje gospodarcze. W: M. Przybyła (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Nonaka I., Takeuchi H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2015). *Policy Framework for Investment*. Paris: OECD.
- Oldcorn R. (1989). *Managment*. London: Macmillan.
- Olowu D. (2002). Introduction – Governance and public administration in the 21st century: A research and training prospectus. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), s. 345–353.
- Orlikowska A. (2016). Continuous Learning – krytyczna analiza modelu Deloitte. W: J. Nowakowska-Grunt, I. Miciuła (red.), *Zarządzanie organizacją XXI wieku. Innowacje – gospodarka – społeczeństwo* (s. 83–94). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Sophia.
- Osborne D., Plastrick P. (1992). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies of Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Otwinowski W. (2010). Kryzys i sytuacja kryzysowa. *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa*, 2, s. 83–89.

- Owsiak K. (2016). Wykorzystanie wybranych narzędzi Public Governance przez jednostki samorządu terytorialnego a wzrost partycypacji społecznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 294, s. 109–120.
- Perechudy K. (2000). *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody*. Warszawa: Agencja Wydawnicza Placet.
- Peters B., Pierre J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, s. 227–234.
- Piasecka-Głuszak A. (2013). Korzyści z wdrożenia lean management w polskich przedsiębiorstwach w dobie kryzysu – wyniki badań ankietowych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 315, s. 99–112.
- Pilch T. (1995). *Zasady badań pedagogicznych*. Warszawa: Żak.
- Raczyńska M., Krukowski K. (2020). *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Radnor Z., Osborne S.P. (2013). Lean: A failed theory for public services? *Public Management Review*, 15(2), s. 265–287.
- Roberts A. (2016). *How do you achieve an innovative learning organisation?*, <https://www.oecd-opsi.org/how-do-you-achieve-an-innovative-learning-organisation/> [dostęp: 5.09.2022].
- Roman Ł. (2016). Rzeczywistość kryzysu we współczesnych uwarunkowaniach polityczno-militarnych. *Journal of Modern Science*, 1(28), s. 369–388.
- Rozwadowska B. (2002). *Public relations w sytuacjach kryzysowych*. Wrocław: Astrum.
- Rudolf W. (2010). Koncepcja Governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 245, s. 73–82.
- Rudolf W. (2011). Rozwój zarządzania publicznego. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 261, s. 407–418.
- Rutka R. (2002). Organizacja. W: A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *Zarządzanie organizacjami*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Rydzkowski W. (2011). *Usługi logistyczne*. Poznań: Instytut Logistyki i Magazynowania.
- Rysz S. (2016). *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*. Warszawa: Difin.
- Sadowska B. (2012). Outsourcing usług komunalnych jako element nowego zarządzania publicznego jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 97, s. 157–167.
- Sempiać A. (2017). Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego. *Samorząd Terytorialny: Organizacja, funkcjonowanie i kierunki rozwoju*, 41(2), s. 141–155.
- Senge P., Kleiner A., Roberts C., Ross R.B., Smith B.J. (2013). *Piąta dyscyplina. Materiały dla praktyka. Jak budować organizację uczącą?* Warszawa: Wolters Kluwer.

- Sęk H. (1991). Wybrane zagadnienia psychoprofilaktyki. W: H. Sęk (red.), *Społeczna psychologia kliniczna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Skłodowski H. (red.) (2010). *Człowiek w kryzysie – psychospołeczne aspekty kryzysu*. Łódź: Wydawnictwo SWSPiZ.
- Smith D., Elliott D. (2007). Exploring the barriers to learning from crisis: Organizational learning and crisis. *Management Learning*, 38(5), s. 519–538.
- Soliński B. (2013). Realizacja koncepcji kompleksowego zarządzania jakością (TQM) w administracji publicznej poprzez wykorzystanie systemu zarządzania jakością opartego o normę ISO 9001 i modelu samooceny CAF. *Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie*, 27, s. 84–98.
- Stawasz D. (2018). *System administracji publicznej*. Łódź.
- Stoker G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), s. 17–28.
- Supernat J. (2005). *Funkcje organizacji*. W: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław: Kolonia Limited.
- Szczyńska O., Sotomska-Krzysztofik P. (2007). Kryzysy finansowe w krajach skandynawskich. *Materiały i Studia. Narodowy Bank Polski*, 216, s. 38–40.
- Sztumski J. (1984). *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szyja P. (2020). Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku. *Rocznik Administracji Publicznej*, 6, s. 267–281.
- Taiichi Ō. (1995). *Beyond Large-scale Production*. Portland: Productivity Press.
- Tezel B., Koskela L., Tzortzopoulos P. (2009). *The Functions of Visual Management*. International Research Symposium, Manchester.
- Tochman R. (2009). NORMA ISO 9001:2008, <https://www.jakosc.biz/norma-iso-90012008/> [dostęp: 12.03.2022].
- Tokarski J. (1971). *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Toyota (2022). *System produkcji Toyoty maksymalizacja wydajności produkcji dzięki wyeliminowaniu nieefektywności*, <https://www.toyota.pl/world-of-toyota/system-produkcji> [dostęp: 2.03.2022].
- Trocki M. (2001). *Outsourcing: metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*. Warszawa: PWE.
- Tyrańska M. (2016). Zastosowanie koncepcji Total Quality Management w organizacji. *Journal of Modern Management Process*, 2, s. 23–33.
- Ujda-Dyńska B., Zych A. (2009). Wykorzystanie outsourcingu jako metody wspomagającej zarządzanie procesowe (na przykładzie przedsiębiorstw województwa podkarpackiego). W: S. Nowosielski (red.), *Podejście procesowe w organizacjach*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).

- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 3.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 5).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. 2022, poz. 261 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2022, poz. 559 z późn. zm.).
- Viana D.D. (2015). Integrated production planning and control model for engineer-to-order prefabricated building systems (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Wawak S., Michałowska A. (2022). *Benchmarking*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Benchmarking> [dostęp: 26.01.2022].
- Weber M. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. London: University of California Press.
- Węglińska M. (1997). *Jak pisać pracę magisterską?* Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Wiesel F., Modell S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 178, s. 175–205.
- Wilkin J. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Wiśniewska M., Koniecznyńska E. (2011). Lean Management narzędziem doskonalenia zarządzania szpitalem. *Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą*, 54, s. 259–267.
- Władek Z. (2013). *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej. Zarys wykładu*. Warszawa: Difin.
- Włodarczyk D. (2022). *Offshoring*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Offshoring> [dostęp: 21.02.2022].
- Zalewski A. (2006). Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego. W: M. Ostaszewski, M. Zaleska (red.), *W stronę teorii i praktyki finansów*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Zawicki M. (2007). Instrumenty nowego zarządzania publicznego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 759, s. 141–172.
- Ziemniewicz K. (2003). *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*. Warszawa: PWE.
- Źródło-Loda M. (2016). Outsourcing w zarządzaniu organizacją. *Prace Naukowo-Dydaktyczne PWSZ im. S. Pigonia w Krośnie*, 68, s. 393–411.

Spis tabel

Tabela 1. Rodzaje ujęć organizacji	10
Tabela 2. Porównanie cech organizacji	14
Tabela 3. Przegląd definicji nowego zarządzania publicznego	23
Tabela 4. Cechy charakterystyczne New Public Management	25
Tabela 5. Definicje pojęcia <i>governance</i>	27
Tabela 6. Etapy wdrażania reengineeringu	49
Tabela 7. Interdyscyplinarność definiowania pojęcia „kryzys”	56
Tabela 8. Zasady zarządzania kryzysowego w administracji publicznej	61
Tabela 9. Spis gmin, które udzieliły odpowiedzi w badaniu	68
Tabela 10. Adekwatność zaimplementowanych metod zarządczych do zarządzania kryzysowego ze wskazaniem możliwości zastosowania danej metody w sytuacji kryzysowej	93

Spis rycin

Rycina 1. Cechy opisujące model <i>governance</i>	29
Rycina 2. Kontinuum wrażliwości organizacji	37
Rycina 3. Model procesu outsourcingowego	43
Rycina 4. Model Toyota Production System	45
Rycina 5. Zasady Total Quality Management	52
Rycina 6. Fazy zarządzania kryzysowego	59
Rycina 7. Struktura zarządzania kryzysowego w administracji publicznej w Polsce	62

Spis wykresów

Wykres 1.	Wpływ pandemii koronawirusa na funkcjonowanie gmin	72
Wykres 2.	Gminy, które wdrożyły zmiany w sposobie zarządzania (urzędem, organizacjami publicznymi należącymi do gminy)	73
Wykres 3.	Popularność metod zarządczych stosowanych w sektorze prywatnym	74
Wykres 4.	Stopień wykorzystania metody continuous learning w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	75
Wykres 5.	Stopień implementacji metody continuous learning przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	76
Wykres 6.	Stopień wykorzystania metody kostki lodu w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	77
Wykres 7.	Stopień implementacji metody kostki lodu przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	78
Wykres 8.	Stopień wykorzystania metody pracy zdalnej i eGovernment w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	79
Wykres 9.	Stopień implementacji metody pracy zdalnej i eGovernment przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	79
Wykres 10.	Stopień wykorzystania metody outsourcingu w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	81
Wykres 11.	Stopień implementacji metody outsourcingu przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	81
Wykres 12.	Stopień wykorzystania metody Lean Management w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	83
Wykres 13.	Stopień implementacji metody Lean Management przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	83
Wykres 14.	Stopień wykorzystania metody reengineeringu w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	85
Wykres 15.	Stopień implementacji metody reengineeringu przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	85
Wykres 16.	Stopień wykorzystania metody TQM w gminach przed rozpoczęciem pandemii koronawirusa	86
Wykres 17.	Stopień implementacji metody TQM przez gminy w trakcie pandemii koronawirusa	87
Wykres 18.	Poziom satysfakcji gmin z wdrożenia zaimplementowanych metod zarządczych w trakcie pandemii koronawirusa	88
Wykres 19.	Porównanie popularności implementacji metod zarządczych ze stopniem satysfakcji gmin z ich wdrożenia	92

Administracja publiczna stoi w obliczu dynamicznych wyzwań, a sytuacje kryzysowe, takie jak pandemia COVID-19, wymagają od instytucji państwowych i samorządowych elastyczności, innowacyjności oraz skutecznych metod zarządzania. Jakie strategie pozwalają sektorowi publicznemu działać sprawniej w czasach niepewności? Które narzędzia wykorzystać do transformacji organizacyjnej?

Autor monografii prezentuje nowoczesne metody zarządzania publicznego, koncentrując się na implementacji praktyk stosowanych zarówno w administracji, jak i sektorze prywatnym. Przedstawia ewolucję koncepcji zarządzania, omawiając model biurokracji Maxa Webera, Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM) oraz zarządzanie partycypacyjne. Szczególną uwagę poświęca innowacyjnym rozwiązaniom, takim jak Lean Management, reengineering, Total Quality Management (TQM), e-government i outsourcing, a także analizuje ich potencjalne zastosowanie w jednostkach sektora publicznego.

Książka zawiera także badania empiryczne dotyczące wdrażania nowoczesnych metod zarządzania w samorządach terytorialnych województwa łódzkiego. Wyniki wskazują na kluczowe zmiany organizacyjne, dostosowanie struktur administracyjnych oraz transformację sposobu zarządzania w odpowiedzi na kryzys pandemiczny.

To niezastąpiona pozycja dla badaczy, studentów oraz praktyków administracji publicznej, którzy poszukują skutecznych i nowoczesnych rozwiązań zarządczych w kontekście wyzwań XXI wieku.

 **WYDAWNICTWO**
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 księgarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8331-714-4

