

WOJCIECH WYTRĄŻEK

Katedra Administracyjnego Prawa Gospodarczego KUL

14

Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych

Abstrakt

Instytucje publiczne to organizacje działające w sferze spraw publicznych, regulowanej przez normy prawa publicznego, którego zadaniem jest ochrona interesu publicznego. W polskim prawie są one utożsamiane z podmiotami publicznymi, takimi jak: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, ZUS, KRUS, NFZ, państwowe lub samorządowe osoby prawne. Istota procesu zarządzania instytucjami publicznymi nie różni się od zarządzania innymi organizacjami, jednak wyróżnia je przede wszystkim specyfika realizowanych przez nie celów (innych niż zysku komercyjny) oraz złożone otoczenie. Zarządzanie instytucjami publicznymi odchodzi od modelu instytucji biurokratycznych i opiera się obecnie na paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego. Wykorzystuje się w nim mechanizmy sprawdzone w organizacjach komercyjnych, dokładnie sprecyzowane i opisane w teorii organizacji i zarządzania, jednocześnie będące przedmiotem zainteresowania nauki administracji.

Słowa kluczowe

administracja, cele, instytucja, misja, organizacja, otoczenie, strategia, struktura, zarządzanie, zasoby

1. Instytucja publiczna

Wyjaśnienie pojęć dotyczących instytucji publicznych należy rozpocząć od określenia granic samego pojęcia „instytucja publiczna”, które może być rozumiane w różny sposób. Instytucje publiczne działają w konkretnych otoczeniach, środowiskach, wykonują konkretne zadania. Jest to sfera publiczna – sfera działania prawa publicznego (łac. *ius publicum*), której zadaniem jest ochrona interesu publicznego. **Sfera publiczna**, czyli sfera spraw publicznych, która „pozwała określić wzajemne relacje między społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną”¹. Jest ona przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych badających życie publiczne, takich jak: nauka administracji, prawo, ekonomia, historia, socjologia, psychologia, organizacja i zarządzanie.

Pojęcie instytucji publicznej najłatwiej można wyjaśnić opierając się na pojęciu podmiotu publicznego, w taki sposób, jak zostało to ujęte w słowniczku zamieszczonym na stronach Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej², gdzie **instytucja publiczna** została utożsamiona z pojęciem podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³. Zgodnie z art. 2 ust. 1, do kategorii podmiotów publicznych zalicza się: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, fundu-

¹ J. Niczyporuk, „Sfera publiczna”, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Ltd 2009, s. 119. Sfera publiczna rozumiana w konotacji z przestrzenią publiczną.

² <http://www.e-puap.mswia.gov.pl/>.

³ Dz.U. 2005 r. Nr 64, poz. 565.

sze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw. Analizując kolejne przepisy przywołanej ustawy w kontekście misji administracji publicznej można stwierdzić, że grupa podmiotów publicznych jest niezwykle liczna, ponieważ można do nich zaliczyć wszelkie podmioty, którym podmiot publiczny powierzył lub zlecił realizację zadania publicznego, jak ma to miejsce chociażby w przypadku zakładów administracyjnych, takich jak szkoły, biblioteki czy muzea. Nie zagłębiając się w klasyfikację instytucji publicznych, należy wskazać pojęcia związane z zarządzaniem nimi, wykorzystywane wcześniej w teorii organizacji i zarządzania. Zostały one przejęte bezpośrednio, ewentualnie z drobnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki zarządzania organizacjami nienastawionymi na zysk, a działającymi w interesie publicznym, co stanowi ich najważniejszą cechę wyróżniającą.

2. Istota zarządzania instytucją publiczną

Proces zarządzania, bez względu na rodzaj organizacji oraz jej cele, można scharakteryzować wyróżniając cztery podstawowe czynności, jakimi są: **planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie**⁴. Zarządzanie jest procesem kierującym działaniem organizacji na osiągnięcie jej celów w sposób sprawny i skuteczny. Sprawność oznacza korzystny stosunek nakładów w stosunku do wyników (minimalizacja strat). Skuteczność oznacza wykonywanie zaplanowanych działań, a dzięki temu osiągnięcie założonych celów.

W procesie zarządzania, wykorzystywane są różnorodne zasoby, które w literaturze dzieli się na cztery podstawowe rodzaje: ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne⁵. **Zasoby ludzkie** to członkowie organizacji – ludzie pracujący w instytucji. **Zasoby rzeczowe** to wszelkie

⁴ S. P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 32; R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 36.

⁵ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 62; J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 24.

rzeczy materialne, jakimi dysponuje organizacja – nieruchomości i ruchomości, wyposażenie, wszelkie narzędzia i urządzenia wykorzystywane w pracy. Na **zasoby finansowe** składają się aktywa w dowolnej postaci (pieniądze na koncie, gotówka, papiery wartościowe) posiadane aktualnie lub możliwe do zdobycia w krótkim czasie. Można do nich zaliczyć wierzytelności (o ile jest możliwe szybkie przekształcenie ich w zasoby bieżące). **Zasoby informacyjne** to wszelkie informacje i wiedza, jaką dysponuje organizacja. Niektóre można rejestrować i przechowywać na nośnikach (dane komputerowe, dokumenty, raporty, zestawienia, analizy), inne pozostają w pamięci członków organizacji – chodzi o wiedzę i doświadczenie pracowników. Specyficzną cechą części tych zasobów jest despacjalizacja, czyli możliwość ich wykorzystania niezależnie od miejsca i czasu, nawet w wielu procesach jednocześnie, jak ma to miejsce w przypadku danych komputerowych czy know-how. Istotną cechą zasobów jest możliwość ich transformacji i wymienialność, choć nie wszystkie można ująć w prostym bilansie organizacji – takimi wyjątkami są np. kultura organizacji, kapitał klientów, kapitał partnerów⁶.

Planowanie to proces wyznaczania realnych i możliwych do osiągnięcia celów, opracowanie strategii i planów podporządkowanych celom, a także rozbicie większych celów na mniejsze, które po zrealizowaniu dają w sumie osiągnięcie celu wyższego szczebla. **Organizowanie** określa się jako ustalanie sposobów wykonania konkretnych zadań ujętych w planach, rozdzielanie zasobów pomiędzy zespoły i pojedynczych członków organizacji w sposób, z jednej strony unikający strat i marnotrawienia zasobów, z drugiej zaś efektywnie wykorzystujący możliwości pracowników, jednak bez ich przeciążania. **Przewodzenie** określa się jako kierowanie ludźmi, za pomocą odpowiednich mechanizmów motywacji – bodźców pozytywnych i negatywnych, czyli nagród i kar (materialnych i niematerialnych), zasadniczo bez użycia przymusu. W przywództwie zwraca się uwagę na lidera zespołu, który oprócz motywowania potrafi też rozwiązywać problemy interpersonalne oraz zapobiega konfliktom. **Kontrolowanie** można określić jako czuwanie nad kierunkiem działań organizacji, sprawdzanie rezultatów, porównywanie z normami kontrolnymi (wynikającymi z obowiązującego prawa oraz planów organizacji), porównywanie stanu rzeczywistego ze stanem

⁶ J. Bruzda, S. Marek, *Zasoby i ich znaczenie w działalności przedsiębiorstwa*, [w:] S. Marek, M. Białasiewicz (red.), *Podstawy nauki o organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 134 nn.

planowanym, wyciąganie wniosków, wprowadzanie korekt, szukanie rozwiązań poprawiających wydajność pracy. Wynikiem kontroli może być niekiedy nawet zmiana norm kontrolnych (gdy są niemożliwe do osiągnięcia) czy też wyznaczenie innych celów. W praktyce rzadko są realizowane w przedstawionej wyżej kolejności, zazwyczaj w dowolnych kombinacjach, a nawet równocześnie.

W jednej z klasycznych dziś pozycji, T. Pszczołowski wskazał podstawowe zasady zarządzania. Są one na tyle uniwersalne, że bez wahania można je zastosować również w przypadku instytucji publicznych⁷:

- **zasada jasnego określania celów** – poprawnie sformułowany cel jest warunkiem skuteczności działań, gdyż pozwala na zainteresowanie ludzi wykonywaną pracą;
- **zasada poprawnego wytyczania zakresów zadań** – poziom ich trudności powinien być zbliżony do górnego pułapu możliwości człowieka;
- **zasada realności i konkretności przydzielanych zadań** – realność określa możliwość wykonania zadań przy danym stanie zasobów oraz istniejących warunkach pracy, konkretność określa: co, kto, kiedy i jak ma zrobić;
- **zasada stosowania racjonalnego podziału pracy** – dzielenia zadań na jednostki składowe, łączenie ich w jednorodne czynności i powierzanie odpowiednio dobranym specjalistom;
- **zasada koncentracji** – lokowanie jednorodnych działań i czynności w jednym najbardziej odpowiednim miejscu.

Rozważając kwestie związane z kierowaniem organizacjami należy również zwrócić uwagę na **zarządzanie kryzysowe**, polegające na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, reagowaniu na zakłócenia w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym oraz na przywracaniu stanu pożądanego. Przedłużający się stan sytuacji kryzysowej może powodować poważną destabilizację instytucji, a w najgorszym wypadku utratę kontroli nad skutkami zaistniałych zdarzeń. Zarządzanie kryzysowe jest oparte na planowaniu awaryjnym oraz reagowaniu kryzysowym, czyli realizacji planów awaryjnych w przypadku wystąpienia zakłóceń. Wyróżnia się w nim cztery fazy.:

⁷ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa 1978, s. 290.

1. Faza I – zapobieganie (analiza możliwych do wystąpienia sytuacji kryzysowych, ograniczanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia, minimalizacja potencjalnych skutków negatywnych);
2. Faza II – przygotowanie – planowanie działań do realizacji w możliwych do przewidzenia sytuacjach kryzysowych, określenie wskaźników sygnalizujących konieczność wykonania planu awaryjnego, przygotowanie procedur współdziałania i szkolenia, tworzenie systemów zabezpieczeń i ostrzegania;
3. Faza III – reagowanie – obserwowanie wskaźników i podejmowanie skoordynowanych działań hamujących rozwój sytuacji kryzysowej w oparciu o plan awaryjny, ograniczanie zniszczeń i strat, pomoc poszkodowanym;
4. Faza IV – odbudowa – przywracanie stanu poprzedniego i (jeśli to możliwe) powrót do realizacji planu podstawowego⁸.

3. Style kierowania

Za proces zarządzania odpowiadają kierownicy, określający cele organizacji i sposoby ich osiągnięcia. **Kierownik** (ang. *manager*) wykonując role interpersonalne, informacyjne i decyzyjne⁹, osiąga cele organizacji za pomocą innych osób, we współpracy z zespołem, którym kieruje i kontroluje. To odróżnia kierownika od wykonawcy, który będąc mu bezpośrednio podporządkowany wykonuje zadanie i nie sprawuje nadzoru nad pracą innych ludzi. Jeśli wystąpiłby element kontroli nad innymi pracownikami, oznaczałoby to zmianę funkcji na kierowniczą. Podstawowymi źródłami umiejętności kierowniczych są wykształcenie i doświadczenie. Od kierownika wymaga się umiejętności proporcjonalnych do stanowiska i ciężaru odpowiedzialności. Dobry kierownik posiada umiejętności techniczne, interpersonalne, koncepcyjne oraz diagnostyczne i analityczne¹⁰.

⁸ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), op. cit., s. 93; J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, op. cit., s. 239.

⁹ Interesującą analizę przedstawił zespół pod red. H. Mintzberga: H. Mintzberg, J. Kotter, A. Zaleznik, J. Badaracco, Ch. Farkas, *Harvard Business Review on Leadership* (Harvard Business Review Paperback Series), „Harvard Business School Press” 12/2005.

¹⁰ R.W. Griffin, op. cit., s. 45.

Sposób pracy kierownika z podwładnymi (sposób zarządzania ludźmi), sposób formułowania i przekazywania im zadań określa się jako **styl kierowania**. Przejawia się on również w stopniu udziału podwładnych w podejmowaniu decyzji, sposobach nagradzania, karania i kontroli. Najprostszy podział stylów kierowania obejmuje: styl autokratyczny (kierownik nie konsultuje niczego z podwładnymi, samodzielnie podejmuje decyzje), demokratyczny (kierownik dzieli się uprawnieniami decyzyjnymi, skłania podwładnych do samodzielności, jest koordynatorem zespołu) i styl nieingerujący (stosowany przez osoby niezdolne do zarządzania, które nie powinny sprawować funkcji kierowniczych). W wyniku rozwinięcia koncepcji klasycznych powstała tzw. skrzynka Reddina zawierająca osiem podstawowych stylów kierowania¹¹:

- **Styl bierny** – kierownik rezygnuje z roli przywódcy, wykazuje małą troskę o ludzi, zadania i efektywność;
- **Styl biurokratyczny** – zorientowany wyłącznie na efektywność. Kierownik ściśle przestrzega zasad i przepisów obowiązujących w instytucji, działa tylko w ramach przyjętych reguł, otacza się stanowiskami administracyjnymi z trudno mierzalną efektywnością;
- **Styl altruistyczny** – nastawiony wyłącznie na kontakty z ludźmi, stąd jego wadą jest niska wydajność zespołów. Kierownik dba o przyjazne stosunki z pracownikami, nie utrudnia im pracy. Styl ten opiera się na załozeniu, zgodnie z którym, wydajność pracowników jest uzależniona od zadowolenia, więc należy dbać bardziej o miłą atmosferę w zespole niż o wykonywanie zadań;
- **Styl promocyjny** – podobnie jak altruistyczny zakłada, że miła atmosfera pracy sprzyja efektywności i rozwijaniu umiejętności. Jest nastawiony na efektywność i kontakt z ludźmi, ale różni się od poprzedniego tym, że kierownik umie zachęcić podwładnych, aby dawali z siebie więcej, jednocześnie więcej wymagając;
- **Styl autokratyczny** – charakteryzuje się dużą troską o produkcję i sprawność, małą o pracowników. Kierownik nie bierze pod uwagę kontaktów międzyludzkich, oczekuje od podwładnych bezwzględnego posłuszeństwa i nadzoruje ich, aby wywiązywali się z zadań ku jego zadowoleniu;

¹¹ Encyklopedia zarządzania – http://mfiles.pl/pl/index.php/Skrzynka_Reddina.

- **Styl autokratyczno-życziwy** – nastawiony na efektywność i kontakty z ludźmi. Kierownik potrafi stawiać wymagania, ale nie stwarza napiętej atmosfery.
- **Styl kompromisowy** – nastawiony za na ludzi i zadania, zakłada, że planowanie powinno opierać się na kompromisie, wtedy będzie możliwe optymalne wykonanie zadań. W praktyce nie jest możliwe znalezienie właściwej proporcji między zadaniami a ludźmi, ponieważ kierownik podejmuje decyzje pod presją faktów lub otoczenia.
- **Styl realizacyjny** – zorientowany na ludzi, zadania i efektywność. Kierownik wie, że to ludzie tworzą organizację. Stawia przed pracownikami ambitne zadania i wymaga od nich dużej efektywności, ale utrzymuje z nimi dobry kontakt. Motywacja do pracy opiera się na tym, że kierownik angażuje się w zadania wykonywane przez pracowników i ich w problemy, jest otwarty na nowe pomysły, pozwala pracownikom na współtworzenie planów, wiedząc, że w ten sposób mogą oni bardziej zaangażować się w pracę.

Znalezienie i stosowanie tylko jednego wzorcowego stylu kierowania jest trudne, o ile w ogóle możliwe. Wśród badaczy dominuje podejście sytuacyjne, zakładające dostosowanie stylu kierowania do specyficznych warunków funkcjonowania zespołów ludzkich. Często podkreśla się, że kierownik jest efektywniejszy, jeśli potrafi stosować kilka stylów, dobierając je właściwie do określonych sytuacji.

Zarządzanie instytucjami publicznymi odchodzi od modelu biurokratycznego i opiera się obecnie na paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management*). Charakterystyczne cechy tego modelu to: kierowanie w sposób menedżerski, zdywersyfikowane, elastyczne struktury organizacyjne, ukierunkowanie działań na zewnątrz i na potrzeby (zamiast do wewnątrz i na procedury), zewnętrzna kontrola, długookresowa perspektywa czasowa podejmowanych działań, wywoływanie zmian jako główny cel podejmowanych działań, rządzenie w sposób interaktywny, współdziałanie z organizacjami innych sektorów na zasadzie partnerstwa, dominacja układów samorządowych i autonomicznych¹². Chodzi o przesunięcie akcentu w zarządzaniu sektorem publicznym na konkurencyjność i orientację

¹² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31.

na wyniki w połączeniu z aktywnym poszukiwaniem alternatywnych źródeł finansowania, zamiast skupiania się na środkach publicznych, w sposób typowy dla tradycyjnego zarządzania instytucjami publicznymi. Charakterystyczną cechą tego podejścia jest również ukierunkowanie procesu podejmowania decyzji na misję i założone cele oraz mierzenie efektów działań stopniem satysfakcji obywateli.

Rezygnacja z modelu biurokratycznego nie musi w każdym przypadku oznaczać zmniejszenia ilości stanowisk, redukcji struktury organizacyjnej, ponieważ rozrost struktur i swoiste biurokratyzowanie instytucji publicznych są w ich przypadku procesami zupełnie naturalnymi, biorąc pod uwagę wzrost ilości zadań wykonywanych. „Z jednej strony wzrasta w wykonywaniu zadań administracji udział innych podmiotów administracyjnych. Coraz częściej obywatelskie inicjatywy, wyrażone instytucjonalnie w formach organizacji pozarządowych, wypełniają dziedziny dotychczas zagospodarowane przez aparat administracji rządowej i samorządowej. Ta aktywność staje się obszarem organizacji dalekim od tradycyjnego, zhierarchizowanego modelu”¹³. Chodzi tu przede wszystkim o sprostanie nowym wyzwaniom, zmianę podejścia do zarządzania instytucją publiczną, elastyczność organizacyjną i zastosowanie metod sprawdzonych w zarządzaniu organizacjami biznesowymi, w szczególności zdefiniowanie misji i celów strategicznych.

4. Misja, wizja, cele w tworzeniu strategii

Instytucje, a raczej w świetle nauk o zarządzaniu, organizacje publiczne, określa się w literaturze jako jednostki sektora publicznego, obejmującego instytucje państwowe i samorządowe oraz ich jednostki organizacyjne realizujące zadania publiczne¹⁴. Sfera działań państwa i administracji publicznej obejmuje zadania, których nie może wykonywać sektor prywatny, w szczególności zadania obronno-wojskowe, którego celem jest ochrona suwerenności i bezpieczeństwa państwa, polityka obrony, wyposażenie i funkcjonowanie armii. Drugą sferę stanowią zadania związane z zapewnieniem ładu prawnoinstytucyjnego.

¹³ J. Łukasiewicz, *Zasady organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 137.

¹⁴ B. Kozuch, *Nauka o organizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007, s. 127.

nalnego, dotyczącego funkcjonowania państwa i egzekwowania prawa. Można również wskazać sferę bezpieczeństwa wewnętrznego (tworzenie warunków realizacji ładu prawno-instytucjonalnego) oraz ochronę własności i wolności jednostek¹⁵.

Specyfika zarządzania instytucjami publicznymi, inaczej zwana publicznością organizacji, przejawia się przede wszystkim w ich misji publicznej, celach, złożonym otoczeniu, budowie struktur oraz wartościach, na których oparta jest organizacja. W konsekwencji, metody działania wykorzystywane do osiągnięcia celów mogą być inne niż w przypadku organizacji nastawionych na zysk. Instytucje publiczne wydają się być w większym stopniu otwarte na wpływy otoczenia, które jednocześnie jest bardziej złożone i mniej stabilne niż w przypadku organizacji komercyjnych. Mniejsza również jest presja ze strony konkurentów – administracja rządowa i samorząd terytorialny są ustanowione przez państwo, co za tym idzie korzystają w pewnym stopniu z wpływów budżetu państwa, co zasadniczo nie występuje w przypadku przedsiębiorstw komercyjnych (chyba, że weźmiemy pod uwagę pomoc publiczną, która również jest ograniczona).

Misja to kluczowe dla rozwoju organizacji określenie stosunku do otoczenia, to „ogólny cel organizacji oparty na przesłankach planistycznych, uzasadniający istnienie organizacji”, sposób realizacji wizji organizacji w przyszłości, czyli jej wyobrażenia opartego na uznanych wartościach i idei¹⁶. Składowe elementy misji obejmują: „1. określenie potrzeb, jakie organizacja oferuje się zaspokoić; 2. ustalenie sposobu, w jaki organizacja będzie zaspokajała potrzeby otoczenia; 3. „filozofia” działania organizacji w sensie szczególnych wartości, którym organizacja chce hołdować w swojej działalności”¹⁷.

Wizja jest pewnym szkieletem strategii, wyobrażeniem docelowego stanu organizacji za kilka czy kilkanaście lat, gdy planowane cele zostaną osiągnięte. Organizacje biznesowe są tworzone, by zaspokajać wybrane potrzeby określonych grup klientów – rynek weryfikuje zasadność ich istnienia i działania. Instytucje publiczne istnieją z mocy

¹⁵ J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem i rozkwitem*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005, s. 274-277.

¹⁶ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, op. cit., s. 264, 616; D. Oldroyd, D. Elsner, C. Poster, *Educational Management Today. A Concise Dictionary and Guide*, Paul Chapman Publishing Ltd, London 1996, s. 76;

¹⁷ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, s. 96.

prawa, by zaspokajać różnorodne potrzeby społeczeństwa. Zatem mechaniczne przenoszenie znaczenia misji w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania (np. z cytowanej wyżej definicji Stonera) jest zbyt dużym uproszczeniem i błędem. Misja i związana z nią strategia instytucji publicznych powinna raczej akcentować to, czym dana instytucja się wyróżnia spośród podobnych sobie¹⁸.

Cele instytucji publicznych wyróżniają je z otoczenia pod względem charakteru oraz ich ilości. Ponieważ nie są nastawione na zysk, ich cele są związane ze wskazanymi wyżej zadaniami. Cele obejmują zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa, bezpieczeństwa, ochronę środowiska, ochronę zdrowia, kontrolowanie gospodarki narodowej, realizację zadań publicznych, w szczególności poprzez zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Instytucje publiczne zazwyczaj posiadają więcej celów do wykonania, a ich struktura jest bardziej złożona.

Cele, ze względu na szczebel w hierarchii organizacji, dzieli się na strategiczne, taktyczne i operacyjne¹⁹. Cele strategiczne są ustalane na najwyższym szczeblu organizacji i wynikają bezpośrednio z misji. Aby je osiągnąć formułuje się plany strategiczne, z których wynikają cele taktyczne, realizowane na szczeblu średnim, przypisane dużym komórkom organizacyjnym instytucji (np. wydziałom). Do osiągnięcia celów taktycznych potrzebne jest sformułowanie planów taktycznych, z których wynikają cele operacyjne, osiągnięte w oparciu o plany operacyjne na szczeblu najniższym, czyli na poziomie podstawowych komórek organizacyjnych (np. przez biura). Podziałowi celów według kryterium hierarchicznego odpowiada podział uwzględniający ramy czasowe. Są to: cele i plany długookresowe (długoterminowe – realizowane przez kilka czy kilkanaście lat), średniookresowe (zazwyczaj od roku do pięciu lat), krótkookresowe (do jednego roku). Powyższa reguła nie jest jednak bezwzględnie obowiązująca. Osiągnięcie kilku celów niższego rzędu daje w rezultacie osiągnięcie jednego celu wyższego rzędu, stąd konieczność koordynacji, uzgadniania celów i eliminacja konfliktów w planach. Przydatną pomocą w tym względzie, jest wykres Gantta, umożliwiającą przedstawienie planu w formie graficznej.

¹⁸ J. Warda, *Zasady planowania inwestycyjnego jako metoda ewaluacji planów inwestycyjnych miast*, Fundacja Fundusz Współpracy, Lublin 2008, s. 82.

¹⁹ S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, op. cit., s. 139-143.

Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu instytucje publiczne samodzielnie określają swoje cele, jest trudna. Opierając się na teorii systemów, instytucje publiczne, w szczególności administracja publiczna, określane są jako systemy ósmej kategorii, czyli społeczno-kulturowe (społeczeństwa, lokalne społeczności, organizacje), systemy zachowujące się rozmyślnie – „zdolne do korygowania, a nawet zmiany pierwotnie wyznaczonych celów”²⁰. S. Wrzosek wskazuje, że „możliwe jest podjęcie próby określenia wpływu administracji na jej otoczenie zewnętrzne, czyli wskazania, jakie są możliwości oddziaływania administracji publicznej na kształtowanie życia społecznego zarówno w skali ogólnopaństwowej, jak i regionalnej oraz lokalnej”, co jest oczywiście związane z polityką administracyjną. Niektóre cele wynikają bezpośrednio z ustaw prawa ustrojowego określających kompetencje i zadania organów, np. zadania własne jednostek samorządu terytorialnego²¹. J. Łukasiewicz przywołuje swoiste cechy wyróżnione w klasycznych dziś pracach J. Starościaka: „Cele będące elementem każdej instytucji w przypadku administracji publicznej powstają poza nią. Administracja nie może ponadto zrezygnować z ich realizacji. Formy działania administracji są określone prawem – istnieje zatem ograniczenie doboru «aparatury działania». Zunifikowane formy upodabniają pracę organów (jedność działania), zunifikowane struktury upodabniają budowę (jednolitość struktur przy niewielkim zakresie indywidualizacji). Efekty działań administracji są często niewymierne – nie podlegają więc w pełni podstawowym ocenom prakseologicznym. Wreszcie administracja publiczna, będąca częścią aparatu państwowego, w budowie i funkcjonowaniu jest podporządkowana zasadom ustrojowym”²².

Instytucje publiczne muszą w niektórych przypadkach samo-

²⁰ Por. S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 43-44; M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 23.

²¹ Zadania wymienione w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

²² Por. J. Łukasiewicz, *Zasady organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, s. 85; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966, s. 28-33.

dzielnie wybierać skonkretyzowane cele oraz sposoby ich osiągnięcia, w oparciu o przepisy i konkretne potrzeby społeczne na danym terytorium, jak ma to miejsce np. w agencjach państwowych czy przy formułowaniu strategii jednostek samorządu terytorialnego i konkretyzacji celów związanych z zadaniami wymienionymi w ustawach. Tezę tę można uzasadnić powołując się na ustawy wymóg działania Rady Ministrów, samorządu województwa, samorządu powiatowego i gminnego na podstawie tworzonej przez nie polityki rozwoju²³.

Zarządzanie strategiczne, czyli oparte na dokładnie opracowanej strategii rozwoju, bywa często mylone z opracowaniem dokumentu planistycznego. Jego istotą jest jednak uświadomienie misji organizacji, wartości, jakimi się ona kieruje oraz określenie celów, które rzeczywiście chce się osiągnąć. W literaturze podkreśla się, że w pierwszej kolejności powinny być ustalone zadania organizacji, następnie zdefiniowana misja, a dopiero później sformułowane cele. W przypadku instytucji publicznych, w szczególności administracji publicznej „przez cele można rozumieć takie wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących”. Instytucje publiczne muszą posiadać cele określone formalnie i wynikające z wartości przyjętych w społeczeństwie²⁴.

Jako najważniejsze funkcje planowania strategicznego, oprócz ustalania celów wymienia się: wskazywanie gdzie i jak koncentrować zasoby, skupienie uwagi na priorytetach, gromadzenie ludzkiej energii wokół wybranych priorytetów, określanie wspólnych wartości, wytwarzanie standardów jakości, budowanie narzędzia porządkującego chaos możliwych potrzeb i wyzwań, wskazywanie mierników osiągania celów, tworzenie opisu organizacji, który może być poddany ewaluacji²⁵. Wa-

²³ Art. 2. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.): *Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.*

²⁴ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, op. cit., s. 109; S. Wrzosek, *System: administracja publiczna*, s. 49.

²⁵ P. Knaś, *Tworzenie planu strategicznego w instytucji publicznej*, <http://badania-w-kulturze.mik.krakow.pl/2010/07/16/plan-strategiczny-w-instytucji-publicznej/>.

runkiem powodzenia w zarządzaniu strategicznym jest bieżące i stałe monitorowanie jego związku z realizowanymi działaniami, ponieważ plan i działania muszą być ze sobą zgodne, a ewentualne problemy czy opóźnienia jego realizacji, powinny pociągać za sobą odpowiednią korektę planu, ewentualnie zmiany organizacyjne, by dalsza realizacja strategii była możliwa²⁶.

W budowaniu strategii wykorzystuje się najczęściej analizę SWOT, w której mocne i słabe strony organizacji (ang. *strengths, weaknesses*) zestawia się z szansami i zagrożeniami otoczenia (ang. *opportunities, threats*). Chodzi tu o dopasowanie organizacji do otoczenia i wykorzystanie szans korespondujących z mocnymi stronami organizacji oraz unikanie zagrożeń, które mogłyby wystąpić ze względu na słabości. Analizę przeprowadza się biorąc pod uwagę perspektywy czasowe i uwzględniając trzy pytania: jaka jest organizacja dziś? Jaka zgodnie z wizją powinna być w przyszłości? Jak osiągnąć przyszły pożądany stan? Odpowiedź na te pytania wymaga przede wszystkim wiedzy o tym, jak w danym momencie funkcjonuje organizacja²⁷.

5. Otoczenie instytucji publicznych

Jako otoczenie organizacji określa się wszystko to, co może wpływać na organizację, zarówno z zewnątrz, jak i ze środowiska wewnętrznego. **Otoczenie zewnętrzne** (znajdujące się poza organizacją) dzieli się na dwie sfery: otoczenie ogólne, które tworzą bliżej niesprecyzowane siły i wymiary, wśród których działa organizacja oraz otoczenie celowe, inaczej zwane zadaniowym. **Otoczenie ogólne** wpływa na organizację przez działanie pięciu specyficznych wymiarów²⁸:

- **Wymiar międzynarodowy** – zazwyczaj określany w pewnym uproszczeniu jako sytuacja i konkurencja międzynarodowa. W tym

²⁶ Szerzej: R.D. Young, *Perspectives on strategic planning in the public sector*, 2003, <http://www.ipspr.sc.edu/publication/Perspectives%20on%20Strategic%20Planning.pdf>.

²⁷ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, op. cit., s. 268; S. Marek, M. Białasiewicz (red.), *Podstawy nauki o organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 116-117.

²⁸ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), op. cit., s. 33; J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, op. cit., s. 79.

wymiarze należy również uwzględnić członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych, zakres współdziałania i wpływu tych organizacji.

- **Wymiar ekonomiczny** – stan systemu gospodarczego państwa, w którym działa organizacja. Do jego charakterystyki często używa się pojęć ekonomicznych, takich jak: np. stopień inflacji, stopa bezrobocia, produkt krajowy brutto, wskaźniki płac, kursy walut, podatki i daniny publiczne oraz ich wysokość, deficyt i dług publiczny, wysokość dotacji itp.
- **Wymiar techniczny** – zasadniczo dotyczy technik i technologii wykorzystywanych do przekształcania zasobów w produkty i usługi. W odniesieniu do instytucji publicznych, które nie tworzą typowych produktów w postaci rzeczy i nie oferują usług komercyjnych, wymiar techniczny w głównej mierze dotyczy narzędzi wykorzystywanych w funkcjonowaniu instytucji publicznych, np. cyfrowa archiwizacja danych, elektroniczny obieg dokumentów, środki związane z ochroną danych osobowych, wymagania techniczne dotyczące przede wszystkim bezpieczeństwa wymiany informacji, niezawodności i wydajności systemów informatycznych oraz jednolitości (kodowanie znaków, szyfrowanie dokumentów, zgodność formatów plików, strukturalizacja dokumentów elektronicznych), dostęp do informacji publicznej, neutralność technologiczną interfejsów w systemach teleinformatycznych instytucji publicznych²⁹.
- **Wymiar socjokulturowy** – cechy społeczeństwa warunkowane historią, religią czy wyznaniem, przeważającymi na danym terenie. To także kultura, zwyczaje, potrzeby społeczne, które są i które powinny być zaspokajane przez instytucje publiczne.
- **Wymiar prawno-polityczny** – najkrócej można go określić jako stosunki między gospodarką a państwem oraz regulacją działalności podmiotów prywatnych. Ten wymiar jest szczególnie istotny dla instytucji publicznych, ponieważ te specyficzne organizacje w pewnym stopniu działają na wspomniany wymiar, przez two-

²⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005 r. Nr 64, poz. 565), ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. 2001 r. Nr 130, poz. 1450), szerzej: M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.

zenie i stosowanie aktów prawnych, zbiorowych i indywidualnych (traktowanych w skali makro). Należy również uwzględnić konsekwencje wynikające z przynależności do Unii Europejskiej i stosowania prawa unijnego, co w dużej mierze związane jest z wymiarem międzynarodowym.

Otoczenie celowe (zadaniowe) to konkretne podmioty bezpośrednio wpływające na organizację i na które wpływa organizacja. Najczęściej wyróżniane grupy w otoczeniu celowym to: klienci, konkurenci, dostawcy, sojusznicy strategiczni, regulatorzy oraz związki zawodowe.

Konkurenci to podmioty, z którymi organizacja konkuruje o zasoby i klientów. W przypadku instytucji publicznych zasadniczo nie występuje konkurencja typowa dla sfery biznesu (choć nie można stwierdzić, że nie ma jej wcale, biorąc pod uwagę np. konkurencję w pozyskiwaniu środków pomocowych Unii Europejskiej). **Klienci** są odbiorcami produktów i usług oferowanych przez organizację. W instytucjach publicznych są to osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące odbiorcami usług instytucji publicznych³⁰. **Dostawcy** to organizacje dostarczające zasoby potrzebne do sprawnego funkcjonowania organizacji (dostawcy mediów, wyposażenia, w pewnym sensie również szkoły dostarczające wykwalifikowanych pracowników). **Sojusznicy strategiczni** to organizacje współpracujące nad wspólnym przedsięwzięciem, dążące do realizacji tego samego albo pokrewnych celów. **Do tej kategorii można zaliczyć również podmioty udzielające pomocy.** **Regulatorzy** to podmioty i jednostki organizacyjne, które na drodze prawnej mogą kontrolować i regulować działanie organizacji lub oddziaływać na nią w inny sposób. W odniesieniu do organizacji publicznych są to państwowe organy kontroli i nadzoru, np. Najwyższa Izba Kontroli, w organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (wojewoda, Prezes Rady Ministrów, regionalne izby obrachunkowe), wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże.

Związki zawodowe, choć są włączone w omawiany schemat, jako organizacje dbające o przestrzeganie praw pracowników, to są również zaliczane do otoczenia zewnętrznego, mimo, że ich komórki fizycznie najczęściej znajdują się w konkretnej organizacji, jednak ich działanie kwalifikuje je do warstwy zewnętrznej. Do otoczenia celowego

³⁰ Np. usługi powszechnie dostępne – ustawa z dnia 20 grudnia 2006 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).

zalicza się niekiedy **właściciele**, jeżeli stanowią oni zewnętrzną grupę funkcjonującą poza organizacją – tak jest w przypadku akcjonariuszy, inwestorów instytucjonalnych oraz właściciele, którzy nie angażują się w działanie organizacji. W odniesieniu do instytucji publicznych ich właścicielem jest państwo albo lokalna społeczność (jak ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego). Istotnym elementem otoczenia zadaniowego są **grupy nacisku** (ang. *lobby*), czyli organizacje, dążące do wprowadzenia ważnych dla siebie rozwiązań w sferze prawnej lub w funkcjonowaniu organizacji.

Otoczenie zewnętrzne charakteryzują dwie cechy: zmienność i złożoność, których wypadkową jest siła określana jako niepewność. Niekiedy wskazuje się również na istotną rolę otoczenia fizycznego, w którym znajduje się organizacja, mającego niebagatelne znaczenie dla komfortu i wydajności pracy (krajobraz, zagospodarowanie przestrzeni, kwestia ergonomii miejsca pracy). Podmioty, z którymi organizacja styka się w warstwie otoczenia celowego rzadko mogą być jednoznacznie zakwalifikowane do wymienionych grup. W przypadku organizacji biznesowych podział na konkurentów, klientów, dostawców itp. jest dość prosty i względnie stały. Instytucje publiczne działają w bardziej złożonym otoczeniu, gdzie podmioty mogą w zależności od sytuacji odgrywać różne role, np. jednostki samorządu terytorialnego współpracujące nad wykonaniem wspólnego zadania jako sojusznicy, mogą być względem siebie konkurentami w pozyskiwaniu środków pomocowych. Mieszkańcy danej miejscowości, korzystający z usług publicznych, będąc klientami, są jednocześnie grupami nacisku broniąc interesów partykularnych. Szkoła wyższa będąca swego rodzaju dostawcą pracowników czy informacji, może być również sojusznikiem przy wspólnym przedsięwzięciu. Tego rodzaju przykłady wskazują na trudność jednoznacznego opisu otoczenia, a w konsekwencji zarządzania tymi jednostkami. Z drugiej strony ta specyfika umożliwia nawiązanie bliższych relacji podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorców) z instytucjami publicznymi (np. jednostkami samorządu terytorialnego) w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, którego „przedmiotem [...] jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka”³¹.

³¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 r. Nr 19, poz. 100); M. Kisała, *Prywatyzacja zadań administracji*

Na **otoczenie wewnętrzne** organizacji składa się zarząd (osoby lub organy sprawujące władzę w organizacji), pracownicy (ludzie pracujący na rzecz organizacji, zatrudnieni w niej lub współpracujący w innej formie) oraz kultura organizacji integrująca powyższe elementy. Pracownicy to kierownicy wszystkich szczebli oraz wykonawcy. Kultura organizacji to wartości, na których organizacja opiera swoje istnienie, wartości jakimi kierują się członkowie organizacji, obowiązujące reguły i zasady (zarówno spisane w konkretnych aktach, jak i niespisane). Nie zawsze można je wybrać czy narzucić, ponieważ najczęściej są to wartości przeszczepiane z otoczenia i środowisk, z których wywodzą się członkowie organizacji oraz system społeczny organizacji. Kultura jest wypadkową działania wielu czynników, wśród których zazwyczaj wymienia się: historię, wielkość i strukturę organizacji, jej sytuację rynkową, środowisko, w jakim działa, system wartości lokalnego społeczeństwa, wynikający z kultury narodowej, regionalnej czy też religijnej. W odniesieniu do administracji publicznej, szerzej ujmowana kultura bywa utożsamiana z pojęciem jakości administracji, obejmując przestrzeganie prawa, dyrektywy etyczne, prakseologiczne, socjologiczne i psychologiczne, racjonalną politykę kadrową (opartą na kryteriach intelektualnych, profesjonalnych i etycznych)³².

Do otoczenia niekiedy zalicza się również fizyczne otoczenie organizacji, czyli miejsce i warunki pracy znajdujące się w konkretnej przestrzeni, co wraz z innymi czynnikami, może pozytywnie bądź negatywnie wpływać na pracowników, motywując ich bądź powodując stres przekraczający granice normy³³.

6. Ramy działania instytucji publicznych

Jedną z kluczowych ról w zapewnieniu większej zgodności między organizacją a otoczeniem odgrywa **struktura organizacji**, czyli układ elementów (komórek) organizacji i wzajemnych powiązań między nimi.

publicznej w sferze usług komunalnych, [w:] „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i Zarządzanie” 2008, s. 185-193.

³² A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 10.

³³ J. Szczot, *Stres a jakość pracy zawodowej*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i zarządzanie” 2008, t. IV, s. 271-282.

W szczególności chodzi o takie modyfikacje struktur, by instytucje bardziej odpowiadały potrzebom społecznym, działały elastycznie, zapewniając sprawny przepływ informacji. Struktura w ujęciu dynamicznym wskazuje sposób uporządkowania procesów, które tworzą całość działania organizacji w oparciu o powiązania funkcjonalne i informacyjne oraz procedury realizacji zadań³⁴.

Instytucje publiczne powinny przede wszystkim respektować zasady wynikające z konstrukcji państwa demokratycznego, zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. W szczególności z poszanowaniem zasad: suwerenności narodu, niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, republikańskiej formy państwa, demokratycznego państwa prawnego, unitarnej formy państwa, reprezentacji politycznej, zasady społeczeństwa obywatelskiego, społecznej gospodarki rynkowej, przyrodzonej godności człowieka, decentralizacji władzy publicznej i samorządu, niezależności oraz współdziałania państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych, pomocniczości.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wyróżniła 10 zasad usprawniających współdziałanie administracji z obywatelami, opartych na informacji, konsultacji, prowadzących do partycypacji³⁶:

- zaangażowanie – przywództwo i silne zaangażowanie w informowanie, konsultowanie i aktywną partycypację w procesie tworzenia polityki; taka postawa powinna charakteryzować polityków, menedżerów samorządowych i urzędników;
- prawo – prawo do informacji, konsultacje i aktywny udział w podejmowaniu decyzji, oparte na obowiązujących przepisach i praktyce politycznej; ich wdrażanie uzależnione od odpowiednich instytucji nadzoru;

³⁴ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 275; W.J. Karna, *Zmiany w strukturze organizacyjnej jako instrument usprawniający zarządzanie w publicznych instytucjach kultury*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 573; *Ekonomiczne problemy usług* nr 45, s. 277-285.

³⁵ Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483.

³⁶ „Citizens as Partners – Information, Consultation and Public Participation in Policy-making, Organization for Economic Co-operation and Development”, Paris 2001, s. 75 (opracowanie dostępne w wersji elektronicznej http://www.ecnl.org/dindocuments/214_OECD_Engaging%20Citizens%20in%20Policy-Making.pdf); J. Warda, *Zasady planowania inwestycyjnego jako metoda ewaluacji planów inwestycyjnych miast*, s. 163.

- przejrzystość – jasna dla wszystkich odpowiedzialność za wniesione przez obywateli propozycje oraz za decyzje podejmowane przez władze publiczne; dobrze zdefiniowane cele i granice dostępu do informacji, konsultacji i aktywnej partycypacji;
- czas – jak najwcześniejsze rozpoczynanie publicznych konsultacji, co daje szeroką paletę możliwości przy podejmowaniu decyzji;
- obiektywizm – obiektywność, kompletność i dostępność informacji dostarczanych przez władze publiczne podczas procesu podejmowania decyzji, wszyscy mieszkańcy powinni być traktowani jednako w zakresie swojego prawa do dostępu do informacji i udziału w procesie podejmowania decyzji;
- zasoby – odpowiednie zasoby finansowe, osobowe i techniczne potrzebne dla informacji, konsultacji i partycypacji; odpowiednie umiejętności wyższych urzędników, zdolności przywódcze i kultura organizacyjna wspomagająca te procesy;
- koordynacja – wnioski z konsultacji społecznych skoordynowane między jednostkami administracji dla zwiększania wiedzy osób zarządzających, zapewnienia spójności prowadzonej polityki i zminimalizowania ryzyka nadużywania konsultacji i zmęczenia nimi obywateli i organizacji społecznych;
- rozliczalność – wzrost odpowiedzialności władzy publicznej przez podejmowanie decyzji w sposób otwarty, transparentny i odpowiedzialny przed zewnętrzną kontrolą;
- ocena – administracja publiczna potrzebuje narzędzi do oceny swojego funkcjonowania w kontekście procesów społecznych, związane jest z tym dostosowanie do zmieniających się warunków podejmowania decyzji;
- wspieranie społeczeństwa obywatelskiego – ułatwianie dostępu obywateli do informacji i partycypacji, wzrostu świadomości obywatelskiej, wzmocnienia edukacji obywatelskiej, wspierania potencjału organizacji obywatelskich.

Powyższe zasady służą zapewnieniu przejrzystości działania instytucji publicznych oraz pobudzaniu zaangażowania społeczeństwa we współdziałanie.

7. Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu zostały wyjaśnione wybrane pojęcia używane w teorii organizacji i zarządzania związane z zarządzaniem w ujęciu ogólnym, które przeniknęły do sfery zarządzania instytucjami publicznymi, zgodnie z paradygmatem Nowego Zarządzania Publicznego. Instytucje publiczne, choć finansowane w dużej mierze z budżetu państwa, muszą szukać nowych zasobów i sposobów realizacji misji, do której zostały powołane. Powoduje to konieczność szukania alternatywnych źródeł finansowania, odpowiedniego gospodarowania zasobami oraz budowania swoistej przewagi konkurencyjnej tak, by instytucje odpowiadały potrzebom społecznym i rozwojowi cywilizacyjnemu.

Bibliografia

- Bielski M., *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Bruzda J., Marek S., *Zasoby i ich znaczenie w działalności przedsiębiorstwa*, [w:] S. Marek, M. Białasiewicz (red.), *Podstawy nauki o organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Citizens as Partners – Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris 2001.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
- Karna W.J., *Zmiany w strukturze organizacyjnej jako instrument usprawniający zarządzanie w publicznych instytucjach kultury*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 573, *Ekonomiczne problemy usług* nr 45.

- Kisafa M., *Prywatyzacja zadań administracji publicznej w sferze usług komunalnych*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i zarządzanie” 2008, t. IV.
- Kleer J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem i rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Knaś P., *Tworzenie planu strategicznego w instytucji publicznej*, <http://badania-w-kulturze.mik.krakow.pl/2010/07/16/plan-strategiczny-w-instytucji-publicznej/>.
- Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Marek S., Białasiewicz M. (red.), *Podstawy nauki o organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Mintzberg H., Kotter J., Zaleznik A., Badaracco J., Farkas Ch., *Harvard Business Review on Leadership* (Harvard Business Review Paperback Series), Harvard Business School Press 12/2005.
- Niczyporuk J., *Sfera publiczna*, [w:] Blicharz J., Boć J. (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Ltd. 2009.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa 1978.
- Robbins S. P., DeCenzo D. A., *Podstawy zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Oldroyd D., Elsner D., Poster C., *Educational Management Today. A Concise Dictionary and Guide*, Paul Chapman Publishing Ltd, London 1996.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966.
- Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Stoner J. A. F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.

- Szczot J., *Stres a jakość pracy zawodowej*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i zarządzanie” 2008, t. IV.
- Warda J., *Zasady planowania inwestycyjnego jako metoda ewaluacji planów inwestycyjnych miast*, Fundacja Fundusz Współpracy, Lublin 2008.
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Young R. D., *Perspectives on strategic planning in the public sector*, 2003, <http://www.ipspr.sc.edu/publication/Perspectives%20on%20Strategic%20Planning.pdf>.

Inne źródła:

- Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – <http://www.e-puap.mswia.gov.pl>
- Encyklopedia Zarządzania – <http://mfiles.pl/>