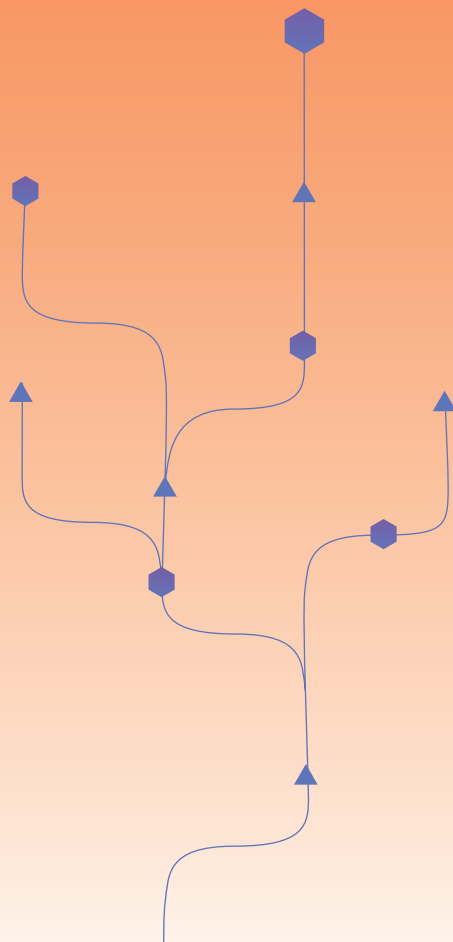


Współczesne koncepcje i metody zarządzania w organizacjach publicznych

Teoria i praktyka

pod redakcją
Andrzeja Kurkiewicza

- New Public Management
- Normy ISO
- Zrównoważony rozwój
- Smart City
- Style kierowania
- Zarządzanie ludźmi
- Motywacja





Współczesne koncepcje i metody zarządzania w organizacjach publicznych

Teoria i praktyka

Współczesne koncepcje i metody zarządzania w organizacjach publicznych

Teoria i praktyka

pod redakcją
Andrzeja Kurkiewicza



Kraków 2024

© Copyright by individual authors & Księgarnia Akademicka, 2024

Autorzy

Wioleta Karna, Andrzej Kurkiewicz, Justyna Maciąg,
Agata Morgan, Kamilla Noworól, Roksana Ulatowska

Recenzenci

prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek
dr hab. Adam Skrzypek

Opracowanie redakcyjne

Magda Kowalewicz

Projekt okładki

Aleksandra Winiarska

e-ISBN 978-83-8368-117-7

<https://doi.org/10.12797/9788383681177>

Publikacja dofinansowana przez

Rекtorski Fundusz Rozwoju Dydaktyki Ars Docendi Uniwersytetu Jagiellońskiego
oraz Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43

e-mail: publishing@akademicka.pl

<https://akademicka.pl>

Spis treści

Przedmowa	7
1. Kontekst zarządzania w organizacjach publicznych	9
1.A. Zarządzanie w organizacjach publicznych	9
Teoria organizacji a zarządzanie publiczne	9
Administracja publiczna / biurokracja	14
1.B. Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management)	18
1.C. Polska	20
1.D. Umieźdzyrnarodowienie i konsekwencje umieźdzyrnarodowienia	22
2. Znornalizowane systemy zarządzania jako narzędzia doskonolenia organizacji publicznej	25
2.A. Wprowadzenie	25
2.B. Normalizacja – cele, struktura systemu i efekty	29
2.C. Wdrażanie i ocena znornalizowanych systemów zarządzania	35
2.D. System zarządzania jakością – Norma ISO 9001	45
2.E. System zarządzania środowiskiem – Norma ISO 14001	66
2.F. System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy – Norma ISO 45001	74
2.G. Zarządzanie ciągłością działania – Norma ISO 22301	82
2.H. Zarządzanie energią – ISO 50001	93
2.I. Zarządzanie bezpieczeństwem informacji – ISO 27001	100
2.J. System zarządzania działaniami antykorupcyjnymi – ISO 37001	107
Podsumowanie rozdziału	111
Bibliografia	112
3. Normy międzynarodowe jako narzędzia zrównoważonego zarządzania w organizacjach publicznych, społecznościach lokalnych i miastach	115
3.A. Wprowadzenie	115
3.B. Koncepcja i cele zrównoważonego rozwoju	116
3.C. Cele zrównoważonego rozwoju SDG	128
3.D. Zrównoważone zarządzanie miastem i organizacjami publicznymi	146
Koncepcja smart city	156
Koncepcja smart village	162
Miasto odporne	167

3.E. Normalizacja międzynarodowa we wdrażaniu koncepcji miasta zrównoważonego, inteligentnego i odpornego.	171
3.F. Zrównoważony rozwój społeczny – System zarządzania na rzecz zrównoważonego rozwoju – Norma ISO 37101	172
3.G. Zrównoważony rozwój społeczny – Wskaźniki usług miejskich i jakości życia – Norma ISO 37120	187
3.H. Zrównoważone miasta i społeczności – Wskaźniki dla smart city – Norma ISO 37122	199
3.I. Zrównoważone miasta i społeczności – Wskaźniki dla odpornych miast – Norma ISO 37123	206
Podsumowanie rozdziału.	213
Bibliografia	213
4. Zarządzanie ludźmi.	217
4.A. Style kierowania	217
Siatka stylów kierowania R.R. Blake’a i J.S.Mouton	219
Przywództwo transformacyjne, transakcyjne i służebne.	223
4.B. Wybrane metody zarządzania ludźmi	227
Opis stanowiska – definicja, cele, elementy, zalety i wady stosowania.	227
Pozyskiwanie pracowników (rekrutacja i selekcja) – definicja, cele, zalety i wady stosowania, wykorzystywane metody	233
4.C. Ocena okresowa pracownika – definicja, stosowane metody – ich zalety i wady. ...	244
4.D. Doskonalenie pracowników – definicja, elementy, zalety i wady stosowania, narzędzia	253
4.E. Motywowanie	261
Podsumowanie rozdziału.	275
Bibliografia	276
Spis tabel	281
Spis ilustracji	282

Przedmowa

Celem niniejszego podręcznika jest dostarczenie studentom i innym odbiorcom wiedzy na temat metod i narzędzi zarządzania w organizacjach publicznych, a przede wszystkim z zakresu zarządzania strategicznego, znormalizowanych systemów zarządzania, zarządzania kadrami i smart city.

Podręcznik przeznaczony jest dla studentów kierunków związanych z szeroko rozumianym sektorem publicznym, jak również dla pracowników sfery administracji publicznej. Stanowi cenne źródło wiedzy teoretycznej, przede wszystkim jednak zaprezentowano w nim praktyczne podejście w postaci konkretnych zaleceń w zakresie przyswajania wiedzy.

Autorzy:

Karna Wioleta (Rozdz. 4)

Kurkiewicz Andrzej (Rozdz. 1, 2.A, 2.E-F, 2.J)

Maciąg Justyna (Rozdz. 2.A-D, 2.F-I, 3.A., 3.H-J)

Morgan Agata (Rozdz. 1)

Noworól Kamilla (Rozdz. 3.B-D, 3.F-G)

Ulatowska Roksana (Rozdz. 4)

Rozdział 1

Kontekst zarządzania w organizacjach publicznych



W TYM ROZDZIALE DOWIESZ SIĘ:

Jaka jest różnica pomiędzy organizacją publiczną a firmą prywatną?

Jakie koncepcje zarządzania są wykorzystywane w organizacjach publicznych?

Jakie są źródła tych koncepcji i jaki był ich rozwój?

Jakie współczesne wyzwania wiążą się z umiędzynarodowieniem zarządzania organizacjami publicznymi?

1.A. Zarządzanie w organizacjach publicznych



Podstawy teoretyczne

TEORIA ORGANIZACJI A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Współczesna Polska, podobnie jak większość krajów na świecie, charakteryzuje się systemem mieszanym, w którym współistnieją sektor prywatny i sektor publiczny oraz znacznie mniejszy, tzw. trzeci sektor (pozarządowy). W każdym z tych sektorów działają organizacje – podmioty stworzone przez człowieka dla osiągnięcia określonych celów.

Definicja organizacji

Organizacja to grupa ludzi, która współpracuje ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów (R.W. Griffin).

Poprzez efekt synergii organizacje umożliwiają realizację znacznie większych i ambitniejszych zamierzeń, niż pozwala na to skumulowany wysiłek indywidualnych osób. Często przywoływanym przykładem jest lądowanie człowieka na Księżycu, które było możliwe dzięki zaangażowaniu wielu organizacji, głównie z sektora publicznego. Sektor publiczny i działające w nim organizacje wyznaczają sobie ambitne, duże i społecznie ważne zadania, w związku z tym istotny jest namysł nad specyfiką organizacji publicznej, określenie różnic pomiędzy organizacjami publicznymi, prywatnymi i pozarządowymi, identyfikacja ich mocnych i słabych stron oraz wybór najodpowiedniejszych metod zarządzania.

Wszyscy mamy doświadczenia korzystania z usług organizacji działających w różnych sektorach – prywatnym, publicznym i pozarządowym – choć często nie wiemy i/lub nie zastanawiamy się nad tym, z jakim typem organizacji mieliśmy do czynienia. W niektórych przypadkach rozróżnienie jest oczywiste – instytucje, które są częścią administracji publicznej rządowej lub samorządowej, takie jak: ministerstwo, urząd marszałkowski, urząd miasta czy gminy, są niewątpliwie organizacjami publicznymi. Inne organizacje, jak na przykład przychodnia zdrowia czy szpital, które działają w ramach polskiego systemu opieki zdrowotnej i oferują świadczenia finansowane z środków publicznych, mogą być zarówno organizacjami publicznymi, np. w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ), jak i firmami prywatnymi w rozmaitych formach prawnych, takich jak: jednoosobowa działalność gospodarcza, różne rodzaje spółek, np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością czy spółka akcyjna. Bywa, że usługi ochrony zdrowia (najczęściej są to hospicja) świadczy organizacja pozarządowa, czyli organizacja działająca pomiędzy

strefą publiczną a prywatną, w tzw. trzecim sektorze. Trzeci sektor skupia organizacje, których działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysku, natomiast zajmują się zaspokojeniem różnych potrzeb społecznych (związanych z ochroną środowiska, pomocą potrzebującym, kulturą itd.) uznawanych za istotne przez założycieli tych organizacji, a ich cele są podobne do celów sektora publicznego. Organizacje pozarządowe pozostają jednak niezależne od władzy publicznej i opierają się na zasadzie dobrowolności. Sektor publiczny wyróżnia się tym, że ma obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych. Natomiast inne organizacje, w tym m.in. organizacje pozarządowe, mogą być realizatorami tych usług. O ile działanie sektora publicznego – ogólnie rozumianych struktur państwa – opiera się na zasadzie administracyjnej hierarchii, obowiązkach i możliwości zastosowania przymusu, a działanie przedsiębiorstw (sektor prywatny) nakierowane jest na maksymalizację zysków, o tyle działanie trzeciego sektora odwołuje się do dobrowolnego zaangażowania jednostek opartego na wspólnych wartościach. Trzeci sektor jest najmniejszym i bardzo specyficznym sektorem, tak więc organizacje pozarządowe są tylko marginalnie przywoływane w tekście podręcznika.

W świecie organizacji istnieją także formy hybrydalne, jak na przykład firmy usługowe czy produkcyjne, zorganizowane w formie przedsiębiorstw państwowych, komunalnych bądź mieszanych, które przedkładają dobro publiczne nad maksymalizację zysków i także są zaliczane do grupy organizacji publicznych.

Najważniejsza różnica pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi przedsiębiorstwami

Organizacje publiczne i prywatne różnią się zasadniczo co do celów – głównym celem sektora publicznego i organizacji publicznych jest troska o dobro publiczne i świadczenie usług dla obywateli, podczas gdy dla prywatnych przedsiębiorstw najważniejszy jest zysk, który prowadzona działalność przynosi ich właścicielom.

3 najistotniejsze cechy organizacji publicznej

1. W organizacjach publicznych dobro publiczne / dobro wspólne, wartości konstytucyjne i demokracja mają znacznie większe znaczenie niż w organizacjach prywatnych, gdyż sektor publiczny musi uwzględniać szerszy zestaw norm i wartości.
2. Kierownictwo organizacji publicznych odpowiada przed obywatelami i wyborcami. Ich lider wybierany jest w głosowaniu, choć nie zawsze jest to osoba bezpośrednio zarządzająca organizacją.
3. Organizacje publiczne kładą większy nacisk na otwartość, przejrzystość, równe traktowanie, bezstronność i przewidywalność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Christensen, Lægreid, Roness, Kjell Arne, 2007.

Innymi często wskazywanymi różnicami pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi są: a) forma własności; b) porządek prawny, któremu podlegają.

Forma własności jako cecha organizacji

Do sektora własności publicznej zalicza się własność państwową (własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), komunalną (własność jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) i mieszaną (spółki z przewagą kapitału publicznego). Każda organizacja z przewagą kapitału publicznego jest uznawana za organizację publiczną; uważa się, że taka forma własnościowa determinuje publiczne cele i wartości organizacji oraz relacje z otoczeniem, w tym odpowiedzialność liderów przed obywatelami. Głównym celem organizacji prywatnych jest generowanie zysku dla właścicieli lub udziałowców, a ich sukces zwykle mierzony jest wynikami finansowymi. Opierają się na własności prywatnej osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych i są odpowiedzialne wobec właścicieli. Zakres ich odpowiedzialności wobec państwa i społeczeństwa określają przepisy prawa, a tylko w niewielkim stopniu – oczekiwania społeczne. Bywa jednak, że przedsiębiorstwo o własności mieszanej,

z przewagą kapitału prywatnego, działa jak organizacja publiczna z powodu znacznego rozproszenia własności prywatnej i koncentracji własności państwowej i w swojej działalności przedkłada dobro wspólne nad maksymalizację zysków.

Porządek prawny regulujący działalność organizacji

Porządek prawny opiera się na dwóch głównych rodzajach prawa – prawie publicznym i prywatnym. Przedmiotem prawa publicznego jest organizacja państwa i zależnych od niego osób prawnych, a także organizacja ich stosunków z indywidualnymi osobami. Organizacje publiczne w większości podlegają przepisom prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego. Z kolei przedmiotem prawa prywatnego są relacje między osobami prywatnymi obejmującymi zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Normy prawa publicznego chronią dobro wspólne; korzyść w prawie publicznym rozumiana jest jako korzyść dla całego społeczeństwa, podczas gdy prawo prywatne chroni interesy jednostkowe. W prawie publicznym nakaz jest podstawą określenia obowiązku prawnego, w prawie prywatnym natomiast obowiązki powstają dobrowolnie. Podział na prawo publiczne i prawo prywatne traci współcześnie na znaczeniu wraz ze wzrastającym zakresem obowiązków publicznych przekazywanych do sfery prywatnej, np. w drodze outsourcingu usług. Owa ewolucja jest najwyraźniejsza na gruncie europejskiego prawa prywatnego, w nowych modelach zarządzania. Niemniej także w naszym polskim systemie spotykamy się z hybrydalnymi organizacjami, których działania regulowane są zarówno przez prawo publiczne, jak i prywatne. Przykładem są choćby wspomniane już niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, które podlegają prawu publicznemu w zakresie świadczeń zdrowotnych finansowanych z środków Narodowego Funduszu Zdrowia i prawu prywatnemu jako podmioty gospodarcze działające na rynku usług medycznych.

Oprócz problemu z wytyczeniem wyraźnych granic między organizacjami publicznymi i prywatnymi pojawia się trudność z określeniem,

Spis tabel

1. Charakterystyka wymagań normy PN-EN ISO 9001:2015	48
2. Charakterystyka wymagań normy PN-EN ISO 14001:2015	68
3. Charakterystyka wymagań normy PN-ISO 45001:2018	75
4. Charakterystyka wymagań normy ISO 22301:2019	84
5. Bezpieczeństwo zasobów ludzkich	105
6. Znormalizowane systemy zarządzania – podobieństwa i różnice	110
7. Cele SDG i zadania	129
8. Charakterystyka zawartości normy ISO 37101:2016	175
9. Analiza krzyżowa celów i problemów zrównoważonego rozwoju (przykład) ...	181
10. Charakterystyka zawartości normy ISO 37120:2018	189
11. Charakterystyka zawartości normy ISO 37122:2019	200
12. Charakterystyka zawartości normy ISO 37123:2019	207
13. Wady i zalety stosowania rekrutacji zewnętrznej i wewnętrznej	234
14. Wzór profilu kandydata	235
15. Porównanie wybranych metod oceny kandydatów	240
16. Typy e-rekrutacji w powiązaniu z nowoczesnymi technologiami	241
17. Zalety i wady stosowania oceny słownej	246
18. Przykład skali mieszanej	246

Spis ilustracji

1. Modele zarządzania publicznego	18
2. Trzy modele zarządzania organizacjami	22
3. Etapy wdrażania znormalizowanego systemu zarządzania	36
4. Uwarunkowania skutecznego wdrażania systemu zarządzania w organizacji	37
5. Model systemu zarządzania jakością w normie PN-EN ISO 9001:2015 w cyklu PDCA	47
6. Cele zrównoważonego rozwoju	128
7. Infografika Smart Rural	166
8. Cechy charakterystyczne miasta odpornego	169
9. Struktura normy PN-ISO 37101:2017	173
10. Zrównoważony rozwój społeczności – związek między standardami rodziny wskazników miejskich	184
11. Certyfikat ISO 37120 Warszawa	196
12. Schemat systemu zbierania danych – City DNA	212
13. Siatka stylów kierowania R.R. Blake’a i J.S. Mouton	220
14. Siatka kierownicza – grupy stylów kierowania z klasycznymi nazwami	221
15. Opis siatki kierowniczej ze wskazaniem wszystkich stylów kierowania	222
16. Zastosowanie opisu stanowiska pracy	228
17. Podmioty dokonujące oceny w metodzie 360 stopni	247
18. Teorie i modele motywacji	263
19. Wybrane czynniki motywacyjne	265
20. Typologia motywatorów	266

Podręcznik *Współczesne koncepcje i metody zarządzania w organizacjach publicznych. Teoria i praktyka* to kompendium wiedzy na temat nowego zarządzania publicznego w różnych obszarach jego stosowania. Autorzy publikacji przeprowadzają czytelnika przez meandry wdrażania najpopularniejszych norm ISO w instytucjach publicznych i wskazują na różnorodność wpływu zrównoważonego rozwoju na administrację publiczną. Czytelnik zapozna się z zasadami idei Smart City, odkryje aspekty modernistycznych stylów kierowania w organizacjach publicznych oraz pogłębi wiedzę o zarządzaniu zasobami ludzkimi i metodach motywacji personelu w sferze publicznej.

Książka jest przeznaczona dla studentów zarządzania publicznego, administracji, prawa, a także pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz działaczy samorządowych.



<https://akademicka.pl>

ISBN 978-83-8368-117-7



9 788383 681177