

LIDIA ZACHARKO
ORCID: 0000-0002-3799-5502
Uniwersytet Śląski
lidia.zacharko@us.edu.pl

Administracja publiczna zarządzana nowocześnie — kilka refleksji

Abstrakt: Celem artykułu jest próba pokazania wyzwań, które stoją przed administracją publiczną w zakresie zarządzania. Specyfika świadczonych usług wymusza właściwy, jak też uporządkowany sposób działania, którego głównym celem powinna być jakość. Klient jest najważniejszą osobą w każdej organizacji. Zarządzanie jakością w administracji implikuje wdrożenie nowoczesnych technik i metod działania, takich jak: *benchmarking*, *benchlearning*, *reengineering*, *outsourcing*, czy *regranting*.

Słowa kluczowe: zarządzanie jakością, *benchmarking*, *benchlearning*, *outsourcing*, zarządzanie wiedzą, organizacja inteligentna.

Wstęp

Jak pisał E. Knosala: „Nie ma sfery życia człowieka, w której nie byłaby obecna administracja publiczna wypełniając swoje zadania świadczące, planujące oraz ingerencje”¹. Administracja publiczna jest makrosystemem organizacyjnym, złożonym z subsystemów (ogniw). Harmonijne ich współdziałanie jest warunkiem efektywnego zaspokajania potrzeb publicznych².

P. Lisowski zaznacza, że niepomiąlność podmiotów administracji publicznej i ich organów oraz zasięg i intensywność ich oddziaływania na życie społeczne

¹ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjno prawne ich wykonywania i nowe pojęcia — zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 118.

² E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 11.

podkreślają rangę problematyki organizacji prawnej administracji³. Jak zaznaczał J. Boć — organizacji inteligentnej, ponieważ obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i są adresatami działań administracji⁴.

Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawa wypełnia doniosłą misję społeczną. Jak słusznie wskazuje S. Fundowicz, nie ma sprawnego państwa bez dobrej administracji z wykwalifikowanymi, bezstronnymi i obiektywnymi administrującymi. Sprawne państwo z poszanowaniem zasady pomocniczości (zbliżającej administrację do administrowanych) ma traktować i wspierać swoich obywateli według jednakowej, słusznej i sprawiedliwej miary, stwarzając im równe szanse i dbając o ich godność⁵.

W administracji publicznej akcentuje się trzy podstawowe czynniki: skuteczność, legalizm oraz podmiotowość klientów; mniej wspomina się o efektywności działania i zysku⁶. Zorientowanie działań na klienta może przyczynić do poprawy jakości usług oraz ich lepszego dostosowania do zróżnicowanych potrzeb⁷, co implikuje wdrożenie nowoczesnych metod i technik zarządzania, to jest systemu zarządzania jakością, zarządzania wiedzą (*knowledge management*), czy organizacji inteligentnej.

1. Istota zarządzania przez jakość w administracji publicznej

Przełom XX i XXI wieku to wzrost znaczenia funkcji jakości w życiu społeczno-gospodarczym człowieka. Jakość w zarządzaniu stała się najważniejszą ideą. Zarządzanie jakością to działania z zakresu zarządzania, które decydują o polityce jakości, celach i odpowiedzialności, a także ich realizacji w ramach systemu jakości za pomocą takich środków, jak: planowanie jakości, sterowanie jakością, zapewnienie jakości i doskonalenie jakości⁸. Obecnie ma ono postać

³ P. Lisowski, *Organizacja prawna administracji wobec przemian cywilizacyjnych*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P. Suwaj, Warszawa 2013, s. 45.

⁴ J. Boć, *Ku administracji jako administracji inteligentnej*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004, s. 31.

⁵ S. Fundowicz, *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 107.

⁶ W. Zieliński, *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 11, s. 19.

⁷ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 79.

⁸ A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 98 n.

całościowej filozofii zarządzania zwanej kompleksowym zarządzaniem jakością TQM (*total quality management*), jej celami jest zaspokojenie wymagań klientów przez ciągłe doskonalenie. W zarządzaniu jakością klient jest kluczowym pojęciem, zarówno wewnętrzny (pracownicy), jak i zewnętrzny. W dobie gospodarki rynkowej organizacje, w tym administracja publiczna, w swoich działaniach muszą dostosować się do potrzeb klientów⁹.

TQM zawiera większość nowoczesnych metod i technik zarządzania; łączy je w cały, spójny, uniwersalny model. Zarządzanie jakością połączone jest z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Polityka TQM uznaje przywództwo za jeden z najważniejszych czynników i przyjmuje, że od jakości pracy przełożonych uzależniona jest efektywność działań.

Jak podkreślają A.W. Dahlberg, D.W. Connel i J. Landrum, jakością przywództwa jest kluczowym elementem satysfakcjonującym otoczenie pracy¹⁰. W relacjach podwładny–przełożony silniejszą stroną jest z pewnością przełożony, niemniej w administracji dużą rolę odrywa personel pierwszego kontaktu z klientem.

Zdaniem H. Drummonda zachowania personelu mające wpływ na postrzeganie jakości usług powinny być niezawodne, odpowiedzialne, kompetentne, komunikatywne, grzeczne, wiarygodne; poza tym ważne jest rozpoznanie indywidualnych potrzeb klienta czy cechy wymierne, wyposażenie biur i sposób ich zaprojektowania¹¹.

Wdrażanie systemu TQM wiąże się z prowadzeniem przez kierownictwo polityki długofalowej, długookresowej, która będzie obowiązywać wszystkich pracowników. Należy zatem organizować wielostronne badania potrzeb klientów, określać wymogi dotyczące jakości, promować odpowiedzialność za wysoką jakość (opracować system samokontroli i motywacji pracowników), rozwijać ocenę jakości usług, czyli monitorować proces jakości, zmieniać złe procedury czy podejmować działania korygujące. TQM, jego stosowanie, może okazać się sukcesem, przynieść wymierne korzyści tylko wówczas, gdy potraktuje się go jako proces ciągły, a nie incydentalny, nigdy niekończący się¹².

Drogą do zrealizowania TQM w administracji publicznej stają się normy ISO. Normy z serii ISO są wydawane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO — International Organisation for Standardisation). Jej celem jest promowanie i tworzenie międzynarodowych standardów w różnych dziedzinach działalności. Normy ISO nie są normami dotyczącymi wyrobów, lecz odnoszącymi się do sposobu zarządzania¹³. Normy ISO to wyraz projakościowego

⁹ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996, s. 38.

¹⁰ A.W. Dahlberg, D.W. Connell, J. Landrum, *Budując nową firmę — w długim okresie*, [w:] *Organizacja przyszłości*, red. F. Hesselbein, M. Goldsmith, L. Beckhard, Warszawa 1998, s. 400 n.

¹¹ H. Drummond, *W pogoni za jakością*, Warszawa 1998, s. 99.

¹² *Ibidem*, s. 55 n.

¹³ Przez długi czas normy ISO stanowiły: ISO 8402 — Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia dotycząca pojęć z zakresu jakości; ISO 9000 — Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Wytyczne wyboru i stosowania, polski odpowiednik PN-EN ISO 9000-2015;

i ciągłego doskonalenia jakości w organizacji; są pomocne w tworzeniu przez organizację systemu jakości¹⁴. Najbardziej znaną normą jest norma ISO-9001, której proces nowelizacji zakończył się we wrześniu 2015 roku.

Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna 15 września 2015 roku opublikowała nową wersję norm ISO 9001:2015. Zastąpiła ona wersję dotychczasową (ISO 9001:2008), której ważność upłynęła 14 września 2018 roku. Cechą przyjętego w organizacji systemu jakości powinny być ciągłe zmiany organizacyjne, mające usprawnić system obiegu informacji, zadań i odpowiedzialności do wymagań otoczenia¹⁵.

2. Nowoczesne metody i techniki w realizacji zadań projakościowych

Do realizacji zadań projakościowych w organizacjach, w tym w administracji publicznej, służą techniki, metody jako instrumenty przydatne do osiągnięcia zamierzonych celów. Kluczową rolę odgrywają tu między innymi: *benchmarking*, *benchlearning*, *reengineering*, *outsourcing* czy *regranting*¹⁶.

Współczesna nauka organizacji i zarządzania proponuje różne metody i koncepcje będące wsparciem realizacji przez organizację, w tym administrację celów i zadań, względem zmieniającego się otoczenia¹⁷. Jedną z tych metod jest metoda benchmarkingu, która ma na celu usprawnienie procesów pracy w administracji publicznej. *Benchmarking* to nowa metoda wspomagająca zarządzanie, która powstała w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych.

ISO 9001 — systemy zarządzania jakością — wymagania, polski odpowiednik PN-EN ISO 9001-2015; ISO 9004-2009 — zarządzanie mające na celu osiągnięcie trwałego sukcesu organizacji, polski odpowiednik PN-EN ISO 9004-2010; ISO 19011-2011 — wytyczne dotyczące systemów audytowania systemów zarządzania, polski odpowiednik PN-EN ISO 19011-2012, która zastąpiła wersję z 2003 roku. W wyniku zmian w rozwoju społeczno-gospodarczym i technicznym normy ISO podlegały modyfikacji, dostosowując się do nowych realiów. W 2000 roku nastąpiła ich istotna aktualizacja, położono nacisk na podejście procesowe i ciągły rozwój. Zob. B. Sankowski, *ISO jako narzędzie zarządzania*, „Problemy Jakości” 2015, nr 3, s. 15–16.

¹⁴ *Ibidem*, s. 15.

¹⁵ L. Zacharko, *Dylematy nauki administracji — Problemy dyskusyjne*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 80.

¹⁶ Szerzej na ten temat J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2019, s. 67–79.

¹⁷ B. Nogalski, K. Zduńczyk, *Benchmarking jako przejaw kultury organizacyjnej*, [w:] *Kultura organizacyjna — duch organizacji*, red. B. Nogalski *et al.*, Bydgoszcz 1988, s. 194 n.; a także B. Nogalski, *Benchmarking metodą usprawniania procesów pracy administracji samorządowej*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1. *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 253–266 i cyt. literatura.

Zdaniem B. Nogalskiego i Z. Zduńczyka *benchmarking* ma następujące atrybuty: systematyczność działania, uczenie się, poszukiwanie najlepszych możliwych rozwiązań¹⁸.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa zasadnicze modele benchmarkingu, to jest wewnętrzny, który opiera się na porównaniach względem tej samej organizacji (jednostki organizacyjne), i zewnętrzny, tak zwany konkurencyjny, dzięki któremu procesy pracy w danej organizacji mogą być porównywalne z procesami stosowanymi przez inne organizacje, przy czym porównywać można wyłącznie procesy i rzeczy podobne¹⁹.

Jak podnosi B. Nogalski, *benchmarking* daje bardzo dobre poznanie swojej organizacji i jej problemów oraz umożliwia wprowadzanie odpowiednich, skutecznych zmian²⁰.

W metodzie benchmarkingu można wyróżnić następujące etapy: wybór przedmiotu, to jest obszarów wymagających poprawy, przeprowadzenie wewnętrznych badań w celu określenia obecnej praktyki i wyników, wybór porównywalnego obszaru, zebranie danych z zewnątrz; analiza danych, określenie potencjału poprawy, utrwalenie programu poprawy²¹.

Inni, jak na przykład T. Bendell czy L. Boulter, zaznaczają, że *benchmarking* musi mieć charakter systematyczny, czyli po ostatnim etapie musi nastąpić powrót do etapu pierwszego — wówczas mamy do czynienia z procesem ciągłej poprawy, co jest naczelną ideą w zarządzaniu jakością²².

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na *benchlearning*, który został wprowadzony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia opartymi na analizie porównawczej (gromadzenie danych, ich walidowanie, konsolidowanie, ocenianie) i działaniami dotyczącymi wzajemnego uczenia się²³.

Reengineering jest innowacyjną metodą poprawy — pozwala rozpoczynać procesy od nowa. *Reengineering* stara się dokonać głównych zmian dotyczących organizacji nie poprzez usprawnianie procesów, ale odrzucenie dotychczasowych i zastąpienie ich nowymi, na przykład informatyzacja procesów administrowania wymusza istotne zmiany w obiegu dokumentów i informacji w administracji. Nowoczesna technologia to podstawa reengineeringu. Wśród cech tej metody wymie-

¹⁸ B. Nogalski, K. Zduńczyk, *op. cit.*

¹⁹ *Ibidem*, s. 256 n.

²⁰ *Ibidem*, s. 264.

²¹ T. Bendell, L. Boulter, *Benchmarking*, Kraków 1999, s. 83; B. Karlof, S. Ostblom, *Benchmarking*, Warszawa 1995, s. 66.

²² T. Bendell, L. Boulter, *op. cit.*

²³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 573/2014/UE z dnia 15 maja 2014 roku, Dz.Urz. UE L 159 z dnia 28 maja 2014 roku.

nia się chociażby uproszczenie procedur²⁴, decentralizację władzy, zmianę ról kierownictwa w organizacji, spłaszczenie struktur organizacji²⁵.

Reengineeringowi towarzyszy często *outsourcing*, czyli wykorzystanie zasobów zewnętrznych organizacji, to jest zlecanie zadań publicznych podmiotom spoza aparatu administracji publicznej, tworząc skuteczny mechanizm przekazywania między innymi zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które mogą być przez nie wykonywane (zasada pomocniczości)²⁶. Ponadto, przekazując zadania na drodze umownej, państwo wspiera także finansowo rozwój instytucji obywatelskich, co po pewnym czasie prowadzi do obniżenia kosztów jego funkcjonowania (zasada efektywności)²⁷.

Kluczową zasadą do kontraktowania zadań publicznych jest zasada partnerstwa, która oznacza prawo organizacji pozarządowych do współdefiniowania

²⁴ W dyskursie naukowym podnosi się, że należy odrzucić koncepcję organizacji wyspecjalizowanej zadaniowo, ale należy zająć się procesami. Każdy proces można opisać trzema parametrami: jakością, czas reagowania (realizacji) i koszty. Zob. R.S. Kaplan, R. Cooper, *Zarządzanie kosztami i efektywnością*, Kraków 2000, s. 62–65.

²⁵ M. Hammer, J. Champy, *op. cit.*, s. 50 n.

²⁶ Szerzej zob. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000; J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonywania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 76, 2007, s. 7–8; A. Pakuła, *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2005, s. 95 n.; Z. Wejzman, *O pomocniczości i innych fundamentalnych zasadach współpracy*, [w:] *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, red. M. Bielawski, A. Jakimowicz, Elbląg 2007, s. 8 n.; J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, red. J. Blicharz, Warszawa 2012; I. Czaja-Hlśniak, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015, s. 39–53; L. Zacharko, A. Zacharko, *Organizacje pozarządowe, jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6–7, s. 44–55; J. Blicharz, *Działalność organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego) w ujęciu historycznym*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Racibórz 2017, s. 27 i cyt. tam literatura; J. Wróblewska-Jachna, *Misja organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych...*, s. 47–61 i cyt. tam literatura; D. Cendrowicz, *Pomocniczość, jako zasada organizacji pomocy społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 148–159; A. Miruć, *Zasada pomocniczości jako podstawa realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej*, [w:] *Sposoby realizacji zadań...*, s. 472–485; D. Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjno-prawne*, Sosnowiec 2018, s. 97–126.

²⁷ L. Zacharko, *Uspołecznienie procesu administrowania — przyczynek do dyskusji*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 528–529.

zadań publicznych oraz przyjmowanie na siebie obowiązku informowania o planowanych i podejmowanych działaniach²⁸.

Jak słusznie zauważa A. Barczewska-Dziobek, istota partnerstwa polega na specyficznym rodzaju zależności, którego treścią jest uczestnictwo i współdziałanie we wspólnym celu. Partnerstwem publiczno-społecznym można nazwać więzi prawne ukształtowane na podstawie stosunków w obrębie prawa administracyjnego między podmiotami partnerstwa na zasadach dobrowolności, równorzędności i wzajemności w celu realizacji zadań administracji publicznej²⁹.

Niektóre cele z zakresu administracji publicznej można zatem łatwiej i szybciej zrealizować dzięki organizacji pozarządowej — zwłaszcza tam, gdzie potrzebna jest współpraca z ludnością zainteresowaną bezpośrednio określonymi działaniami administracji³⁰.

W problematyce innowacyjnych rozwiązań w zakresie kontraktowania usług społecznych na uwagę zasługuje model zadaniowy, tak zwany podwójny *outsourcing (regranting)*, wprowadzony zmianą ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 22 stycznia 2010 roku³¹. Artykuł 16 ust. 7 ustawy stanowił, że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, o której mowa w ust. 1, mogą zlecić realizację zadania publicznego wybranym, w sposób zapewniający jawność, uczciwą konkurencję, organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie zadania publicznego.

Zmiana ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 5 sierpnia 2015 roku³², która weszła w życie 9 listopada 2015 roku, uchyliła z kolei ust. 7 art. 16 wymienionej ustawy, dokonując jednocześnie zmiany w treści ust. 4, stanowiącego, że zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot³³. W wyniku *regrantingu* następuje zatem redystrybucja środków, a zadanie publiczne jest realizowane przez inną organizację, która nie jest stroną umowy³⁴.

²⁸ *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, red. L. Irisha, K. Simon, R. Kushena, Warszawa 1999, s. 95.

²⁹ A. Barczewska-Dziobek, *Partnerstwo publiczno-prywatne, jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019, s. 20.

³⁰ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 161.

³¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 446. Szerzej na temat zmian wprowadzonych A. Siennicka, *Nowelizacja ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie*, „Biuletyn” 2010, nr 1, s. 9.

³² Dz.U. z 2015 r. poz. 1339.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.

³⁴ www.ling.pl słownik polsko-angielski. Pojęcie *regrantingu* przywędrowało do Polski w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. *Regranting* jako określenie angielskie dotyczy mechanizmu zlecania zadania, w ramach którego środki otrzymywane w formie dotacji (grantu)

Powyższe zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie kreują nowy model realizacji usług społecznych, modernizując system ich dostarczania.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w wyniku regrantingu po stronie jednostki samorządu terytorialnego następuje między innymi: zmniejszenie obciążeń organizacyjnych związanych z przeprowadzeniem konkursów, skuteczne dotarcie z ofertą do różnych środowisk, lepszą jakość składanych ofert, efektywniejsze wykorzystanie środków oraz pomnożenie środków dzięki wkładowi operatora i grantobiorców. Po stronie organizacji pozarządowej z kolei korzyści mogą dotyczyć: uproszczenia procedur o dotację, zdobycia większej ilości środków na dotację³⁵.

Należy podzielić stanowisko prezentowane w literaturze przedmiotu, ponieważ zakres zlecenia nie może obejmować kompetencji kluczowych organów samorządu terytorialnego, związanych z prowadzeniem postępowania i wydawania decyzji administracyjnych³⁶ — co znalazło odzwierciedlenie w rozwiązanych prawnych.

Zarządzenie jakością w administracji publicznej wymaga także wdrożenia zintegrowanego podejścia do identyfikowania i dzielenia się zasobami informacyjnymi, które obejmują bazy danych, dokumenty, polityki, sformalizowane procedury, jak też ekspertyzy (zarządzanie wiedzą)³⁷.

W dobie informatyzacji, wzrostu konkurencyjności i przedsiębiorczości instytucji oraz dążenia do poprawy jakości usług coraz większą rolę odgrywa wiedza. Jak podkreśla się w literaturze, rozwój koncepcji zarządzania wiedzą nastąpił w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Należy w tym miejscu wspomnieć o pracach A. Kuklińskiego³⁸, B. Wawrzyniaka³⁹, A. Kowalczyka⁴⁰, W. Grudzewskiego, I. Hejduk⁴¹, B. Nogalskiego⁴² czy A. Jashapara⁴³.

przez jeden podmiot są w dalszej kolejności przekazywane innym podmiotom. W ramach regrantingu jednostki samorządu terytorialnego same nie organizują konkursów i nie przyznają dotacji, ale znajdują partnera (operatora) — organizację pozarządową — która w ich imieniu zajmuje się przygotowaniem konkursu oraz przyznaniem dotacji i jej rozliczeniem. Zob. regranting.filantropia.org.pl/archiwum/czym-jest-regranting (dostęp: 10.11.2019).

³⁵ Szerzej zob. M. Arczewska, *Raport z badania potrzeb i możliwości regrantingu w ramach projektu „Regranting” jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie*, Warszawa 2012.

³⁶ J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 153 n.

³⁷ *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Operations Management*, red. N. Slack, Oxford 1998, s. 156 n.

³⁸ *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, Warszawa 2001.

³⁹ *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, red. B. Wawrzyniak, Warszawa 2003.

⁴⁰ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą. Koncepcje i narzędzia*, Warszawa 2007.

⁴¹ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2004.

⁴² A. Kowalczyk, B. Nogalski, *op. cit.*

⁴³ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2006.

Zarządzanie wiedzą w organizacjach, w tym w administracji publicznej, składa się z pięciu zasadniczych etapów: odkrywania, generowania, wartościowania, upowszechniania oraz wykorzystania wiedzy⁴⁴. Wiedza powinna być rozpatrywana wieloaspektowo w różnych procesach zarządzania organizacją. Proces zarządzania wiedzą powinien być ukierunkowany nie tylko na gromadzenie, korzystanie z danych, które ma organizacja, oraz tych pochodzących z jej otoczenia⁴⁵.

Jak podkreśla M. Morawski, wiedza jest kategorią dynamiczną, nie statyczną. Wiedza stale ewoluuje, rozprzestrzenia się w obrębie i na zewnątrz organizacji. W systemie zarządzania wiedzą ważne są cele, ludzie, technologia, struktura organizacyjna i kultura organizacyjna⁴⁶.

Zarządzenie wiedzą należy odróżnić od procesów informacyjnych w organizacji, ponieważ informacja jest jedynie pewną kategorią wiedzy. Zarządzanie informacją jest etapem początkowym (wstępnym) do budowania systemu zarządzania wiedzą⁴⁷. Zarządzanie wiedzą jest podstawą do inteligentnej działalności organizacji, to jest opartej na wiedzy, która ulepsza swoje procesy, zmienia się w zależności od potrzeb otoczenia. Wiedza jest podstawowym zasobem inteligentnej organizacji, która ma charakter twórczy i innowacyjny.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wiedza, umiejętności i zachowanie personelu mają decydujący wpływ na inteligentne działanie organizacji. Inteligentnie działająca organizacja to organizacja, która ma następujące cechy: wiedza jest dostępna i efektywnie wykorzystywana w organizacji, zapewnia rozwój i kulturę wewnątrz organizacji, promuje jakość wiedzy, dostarcza wiedzę pracownikom, ułatwia im skuteczne i inteligentne działanie⁴⁸.

Zarządzana nowocześnie administracja publiczna wymaga jednak dobrego prawa. Zdaniem Z. Duniewskiej złe prawo dezorganizuje i wypacza państwo, rodzi dezaprobatę, skłania do nieposłuszeństwa i buntu. Sprawne państwo i dobre prawo służą wspólnocie, wpływają na poprawę jakości jej życia, wspierają i motywują inicjatywność społeczną⁴⁹.

W literaturze przedmiotu od dłuższego czasu prowadzony jest dyskurs naukowy stanu prawa administracyjnego, jego niestabilności, braku przejrzystości,

⁴⁴ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁵ J. Blicharz, L. Zacharko, *op. cit.*, s. 75.

⁴⁶ M. Morawski, *Zarządzanie wiedzą — ujęcie systemowe*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 4, s. 56, 58.

⁴⁷ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *op. cit.*

⁴⁸ M. Dolińska, *Zarządzanie wiedzą w uczącej się organizacji*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 4, s. 16 i cyt. tam literatura, między innymi J.D. Teese, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic capabilities and strategic management*, „Strategic Management Journal” 18, 1997, nr 7, s. 509–533; K.M. Wiig, *Knowledge Management. The central management focus for intelligent — acting organizations*, Arlington 1995.

⁴⁹ Z. Duniewska, *Administracja publiczna w sprawnym państwie rządzonej dobrym prawem*, [w:] *Administracja publiczna — aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015, s. 105 i cyt. tam literatura.

niespójności unormowań, wadliwej techniki legislacyjnej, inflacji prawa; do tego należy dodać niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych⁵⁰.

Prawo powinno być nośnikiem aksjologicznych standardów i wdrażać zasady demokratycznego państwa prawnego zgodnie z art. 2 Konstytucji. Dobre prawo powinno być wynikiem przestrzegania przez ustawodawcę konstytucyjnych zasad przy stanowieniu i wprowadzaniu w życie aktów prawnych⁵¹. J. Zimmermann podkreśla, że:

prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne — struktury organizacyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu jednemu celowi. Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim⁵².

M. Zdyb uważa, że do kształtowania się ładu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej kluczowe znaczenie ma niewątpliwie stworzenie czytelnych standardów aksjologicznych, nasyconych wartościami o znaczeniu fundamentalnym. Dla tego procesu duże znaczenie mają historyczne doświadczenia Rzeczypospolitej. Jak pisze dalej autor, pojawiają się na nowo pytania o istotę prawa, jego wartości, bezpieczeństwo prawne, a przez to potrzeba identyfikacji różnych zjawisk destrukcyjnych (inflacja prawa administracyjnego, niedostateczna ochrona praw nabytych, brak właściwych rozwiązań prawnych w tych dziedzinach prawa administracyjnego, które są podstawą życia publicznego, luki w prawie, fetyszyzacja sztucznych wartości, fikcyjność rozwiązań prawnych, niezrozumiałość, niejasność, brak elementarnej przejrzystości tekstów prawnych⁵³.

Należy przychylić się do poglądu S. Wronkowskiej, że zmiany w systemie prawa powinny cechować się racjonalnością, trafnością i adekwatnością do potrzeb podmiotów prawa funkcjonujących w zmiennej rzeczywistości. Groźnym zjawiskiem jest fasadowość zmian, to jest takich, które są dokonywane z pobudek populistycznych, w związku z potrzebą odniesienia sukcesów politycznych

⁵⁰ Szerzej zob. S. Gebethner, *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i w Sejmie*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce — ocena i preferowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 72 n.; J. Wróblewski, *Zagadnienia jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawa*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 3; L. Zacharko, *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego — implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] *Kryzys Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia i stosowania prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 161–162 i cyt. tam literatura; M. Stahl, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.

⁵¹ Szerzej zob. T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

⁵² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

⁵³ M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 42.

w krótkim okresie czy potrzebą symbolicznej poprawy obowiązujących przepisów prawa, co działa niestabilizująco na system prawa⁵⁴.

Zakończenie

Druga połowa XX wieku przynosi istotne zmiany w modelu stosowania metod i technik zarządzania w administracji publicznej. Jakość w zarządzaniu stała się najważniejszą ideą. Wraz ze zmianą otoczenia administracji zmieniają się wskaźniki jakości. W administracji jako organizacji inteligentnej ludzie muszą z sobą współpracować, wymieniać informacje, rozwiązywać problemy. Jak podkreśla się w literaturze, pracownik mający świadomość jakościową, przygotowany do posługiwania się metodami i technikami zarządzania przez jakość, przekonany jest o potrzebie ustawicznego samodoskonalenia⁵⁵. Podnoszenie umiejętności i kompetencji pracowników powinno stać się integralną częścią procesu nowocześnie zarządzanej administracji, która jest obecna we wszystkich sferach życia człowieka⁵⁶.

Bibliografia

- Arczewska M., *Raport z badania potrzeb i możliwości regrantingu w ramach projektu „Regranting” jako sposób zwiększenia-zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie*, Warszawa 2012.
- Barczewska-Dziobek A., *Partnerstwo publiczno-prywatne, jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019.
- Bendell T., Boulter L., *Benchmarking*, Kraków 1999.
- The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Operations Management*, red. N. Snack, Oxford 1998.
- Blicharz J., *Działalność organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego) w ujęciu historycznym*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Racibórz 2017.
- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, red. J. Blicharz, Warszawa 2012.
- Blicharz J., *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonywania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 76, 2007.

⁵⁴ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa*, Toruń 2001, s. 38 n. Problemy legislacyjne i niestabilność prawa są szczególnie widoczne w obszarze wdrażania i stosowania nowoczesnych technik i technologii w administracji publicznej; zob. szerzej J. Jankowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.

⁵⁵ M. Bugdoł, *Zarządzanie, przez jakość. Zagadnienia społeczne*, Opole 2003, s. 28.

⁵⁶ J. Blicharz, L. Zacharko, *op. cit.*, s. 79.

- Blicharz J., Zacharko L., *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium prawn-administracyjne*, Wrocław 2019.
- Boć J., *Ku administracji jako administracji inteligentnej*, [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2004.
- Bugdoł M., *Zarządzanie, przez jakość. Zagadnienia społeczne*, Opole 2003.
- Cendrowicz D., *Pomocniczość jako zasada organizacji pomocy społecznej w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Czaja-Hliniak I., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015.
- Dahlberg A.W., Connell D.W., Landrum J., *Budując nową firmę — w długim okresie*, [w:] *Organizacja przyszłości*, red. F. Hesselbein, M. Goldsmith, L. Beckhard, Warszawa 1998.
- Dolińska M., *Zarządzanie wiedzą w uczącej się organizacji*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 4.
- Drummond H., *W pogoni za jakością*, Warszawa 1998.
- Duniewska Z., *Administracja publiczna w sprawnym państwie rządzonym dobrym prawem*, [w:] *Administracja publiczna — aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015.
- Działocha K., Zalasinski T., *Określoność przepisów prawa jako przedmiot kontroli konstytucyjności prawa w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009.
- Fleszer D., *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Sosnowiec 2018.
- Fundowicz S., *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003.
- Gebethner S., *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i w Sejmie*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce — ocena i preferowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, Warszawa 2001.
- Grudzewski W., Hejduk I., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2004.
- Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996.
- Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998.
- Hliniak-Czaja I., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015.
- Jankowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2006.
- Kaplan R.S., Cooper R., *Zarządzanie kosztami i efektywnością*, Kraków 2000.
- Karlof B., Ostblom S., *Benchmarking*, Warszawa 1995.
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia — zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Kowalczyk A., Nogalski B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcje i narzędzia*, Warszawa 2007.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.

- Lisowski P., *Organizacja prawna administracji wobec przemian cywilizacyjnych*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P. Suwaj, Warszawa 2013.
- Miruć A., *Zasada pomocniczości jako podstawa realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Morawski M., *Zarządzanie wiedzą — ujęcie systemowe*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, nr 4.
- Nogalski B., *Benchmarking metodą usprawniania procesów pracy administracji samorządowej*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1. *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Opole 2000.
- Nogalski B., Zduńczyk K., *Benchmarking jako przejaw kultury organizacyjnej*, [w:] *Kultura organizacyjna — duch organizacji*, red. B. Nogalski et al., Bydgoszcz 1988.
- Pakuła A., *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2005.
- Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, red. Irisha L., Simon K., Kushena R., 1999. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.
- Rzeszutek M., *System jakości a zarządzanie zasobami ludzkimi*, „Problemy Jakości” 1998, nr 6.
- Sankowski B., *ISO jako narzędzie zarządzania*, „Problemy Jakości” 2015, nr 3.
- Siennicka A., *Nowelizacja ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie*, „Biuletyn” 2010, nr 1.
- Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Stahl M., Duniewska Z., *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Teese J.D., Pisano G., Shuen A., *Dynamic capabilities and strategic management*, „Strategic Management Journal” 18, 1997, nr 7.
- Wejman Z., *O pomocniczości i innych fundamentalnych zasadach współpracy*, [w:] *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, red. M. Bielawski, A. Jakimowicz, Elbląg 2007.
- Wiig K.M., *Knowledge management. The central management focus for intelligent — acting organizations*, Arlington 1995.
- Wronkowska S., *Kryteria oceny prawa*, „Studia Iuridica Toruniensia”, Toruń 2001.
- Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.
- Wróblewska-Jachna J., *Misja organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Racibórz 2017.
- Wróblewski J., *Zagadnienia jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawa*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 3.
- Zacharko L., *Dylematy nauki administracji — Problemy dyskusyjne*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014.
- Zacharko L., *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego — implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] *Kryzys Prawa Administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia i stosowania prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Zacharko L., *Uspołecznienie procesu administrowania — przyczynek do dyskusji*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Zacharko L., Zacharko A., *Organizacje pozarządowe, jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6–7.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.

Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie, red. B. Wawrzyniak, Warszawa 2003.

Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

Zieliński W., *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 11.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Public administration managed in a modern way — a few reflections

Summary

The aim of the article is to show the challenges that public administration faces in the field of management. The specificity of the provided services enforces a proper and orderly manner of action, whose main goal should be quality. The customer is the most important person in any organization. Quality management in administration implies the implementation of modern techniques and methods of operation, such as: benchmarking, benchlearning, reengineering, outsourcing, or regranting.

Keywords: quality management, benchmarking, benchlearning, outsourcing, knowledge management, intelligent organization.