



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Zarządzanie w administracji

Prowadzący:

dr Jarosław Hermaszewski



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego

wykład 1.

J.Hausner, Zarządzanie publiczne - podręcznik akademicki, Wyd. Scholar, Warszawa 2008



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Model idealnej biurokracji

Rodzaje władzy wg M. Webera:

- **Władza racjonalna** - „legalność” zasad i normatywnych reguł sprawowania władzy
- **Władza tradycyjna** - utrwalone przekonanie o „świętości” nieprzemijającej tradycji
- **Władza charyzmatyczna** - wiara w heroizm oraz charakter określonej jednostki i w normatywne wzorce postępowania

Model idealnej biurokracji

Charakter władzy racjonalnej:

- Ciągłość sprawowania władzy
- Określony zakres kompetencji
- Hierarchiczna organizacja urzędów
- Reguły mają charakter zasad technicznych
- Oddzielenie władzy od własności środków publicznych
- Ustanowienie prawa do sprawowania urzędu
- Akty, rozporządzenia i decyzje są formułowane na piśmie



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl





Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Model idealnej biurokracji

Reguły działania kadry biurokratów:

- Cieszą się wolnością
- Działają w ramach hierarchii stanowisk
- Każdy posiada zakres obowiązków
- Sprawowanie urzędu opiera się o umowy
- Dobór kandydatów opiera się o ich kwalifikacje
- Wynagrodzenie jest w formie poborów
- Jest to jedyne lub główne zatrudnienie
- Istnieje system awansów
- Urzędnik pracuje w oderwaniu od własności środków administrowania
- Występuje systematyczna dyscyplina i kontrola

Funkcjonowanie modelu idealnej biurokracji

Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Wady modelu idealnej biurokracji:

- Rozproszenie władzy i odpowiedzialności
- Powstawanie wewnątrzorganizacyjnych monopolii
- Brak współpracy między komórkami organizacyjnymi
- Samoobsługiwanie się biurokracji
- Eksternalizacja kosztów i brak kontroli społecznej

Funkcjonowanie modelu idealnej biurokracji

Pozostałe wady:

- Brak gwarancji merytokracji
- Pogłębianie nepotyzmu i klientelizmu
- Koncentracja na procedurze nie wyniku
- Ograniczenie elastyczności struktur administracyjnych
- Monopol informacji i uprawnień



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl





Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Funkcjonowanie modelu idealnej biurokracji

Słabość biurokracji wg Charlesa Foxa i Hughe Millera:

- Przepisy rodzą przepisy
- Nieprecyzyjność języka powoduje brak kontroli
- Im więcej reguł, w tym mniejszym stopniu regulują one zachowanie
- Odgórnemu ustanawianiu reguł towarzyszy szereg nieprawidłowości



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Czynniki ewolucji administracji publicznej

Przesłanki zmiany podejścia:

- Zmiany społeczne po II wojnie światowej
- Centralizacja sprzyjała presji fiskalnej
- Szybki wzrost poziomu wykształcenia
- Społeczny nacisk na respektowanie praw jednostki i obywateli
- Ochrona środowiska
- Wzrost roli mediów



Jarosław
Hermaszewski
www.hermaszewski.glogow.pl



Czynniki ewolucji administracji publicznej

Zjawiska towarzyszące ewolucji:

- Decentralizacja państwa i rozwój samorządności terytorialnej
- Odchodzenie od separacji państwa, gospodarki i społeczeństwa
- Umiejdzynarodowienie i globalizacja zjawisk gospodarczych i społecznych
- Pogłębianie się procesu podziału władzy



Jarosław
Hermaszewski 
www.hermaszewski.glogow.pl



Kierunki reformowania sektora publicznego

Reforma państwa:

- Rozmiar państwa i obszary jego aktywności
- Zakres państwowej regulacji
- Finansowa i administracyjna zdolność do wdrażania decyzji politycznych
- Zdolność rządu do reprezentowania różnych grup interesów



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Kierunki reformowania sektora publicznego

Tabela 1. Instytucje powstające w wyniku reformy państwa



	Zadania zarezerwowane dla państwa	Usługi socjalne i działalność naukowa	Wytwarzanie dóbr i usług na rynek
Zadania podstawowe	Państwo jako administracja	Niepaństwowe podmioty publiczne	Sprywatyzowane przedsiębiorstwa
Zadania pomocnicze	Przedsiębiorstwa realizujące zlecane im zadania	Przedsiębiorstwa realizujące zlecane im zadania	Przedsiębiorstwa realizujące zlecane im zadania

Kierunki reformowania sektora publicznego

Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Strategie reform sektora publicznego:

- Rynkowe - kładące nacisk na konkurencję
- Menedżerskie - akcentujące profesjonalizm, samodzielność decyzyjną, odpowiedzialność
- Programowe - zorientowane na analizę i ocenę efektywności programów polityk
- Stopniowej deregulacji - polegające na odcinkowych przeglądach obowiązujących przepisów i dostosowujących je do realiów



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Kierunki reformowania sektora publicznego

Model państwa wg Bresser-Pereiry:

- Precyzyjniejsze określenie granic działania państwa
- Ograniczenie zakresu regulacji sektora prywatnego przez państwo
- Wzmocnienie funkcji rządzenia (menedżerskiego)
- Wzmocnienie zdolności do rządzenia przy pomocy instytucji politycznych

Kierunki reformowania sektora publicznego

Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Wielostronność reform sektora publicznego:

- Uproszczenie struktur organizacyjnych
- Wykorzystanie technologii informatycznych
- Strategia redukowania deficytu i zadłużenia
- Intensyfikacja działań usprawniających programy
- Szersze wykorzystanie narzędzi finansowych
- Planowanie strategiczne
- Wprowadzenie partycypacji społecznej
- Polityka zarządzania zasobami ludzkimi

Kierunki reformowania sektora publicznego



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Tabela 2. Reformy wg Gaya Petersa

	Rządzenie rynkowe (Market government)	Rządzenie partycypacyjne (Participative government)	Rządzenie elastyczne (Flexible government)	Rządzenie zderegulowane (Deregulated government)
Koordinacja	Niewidzialna ręka	Z dołu do góry	Zmiany organizacyjne	Interes menedżerów
Rozpoznanie i korygowanie błędów	Sygnaty rynkowe	Sygnaty polityczne	Nie instytucjonalizować błędów	Trzeba uznać prawo do błędów
System służby cywilnej	Zastąpienie go przez mechanizmy rynkowe	Redukcja hierarchii	Zatrudnienie tymczasowe	Ograniczenie regulacji
Odpowiedzialność	Poprzez rynek	Poprzez wpływy klientów	Brak jasnych zaleceń	Poprzez kontrolę następczą (ex post)

W kierunku zarządzania publicznego



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Cztery etapy rozwoju zarządzania publicznego:

1. Państwa prawnego (*Rechtsstaat*)
2. Administracji publicznej (*Public administration*)
3. Menedżerskiego zarządzania publicznego (*New public management*)
4. Partycypacyjnego zarządzania publicznego (*Public governance*)

Kierunki reformowania sektora publicznego



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Model menedżerskiej administracji publicznej:

- Administracja zorientowana na obywatela
- Nacisk na kontrolę wyników
- Większa autonomia i wzmocnienie państwowej biurokracji
- Oddzielenie organów centralnych od organów prowadzących politykę
- Wprowadzenie dwóch typów jednostek: państwowe i komercyjne
- Przekazanie wykonywania usług publicznych innym organizacjom
- Outsourcing działalności pomocniczej

Kierunki reformowania sektora publicznego



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Model partycypacyjnego zarządzania administracją publiczną:

- Obywatele traktowani jako interesariusze
- Administracja uczestniczy w dialogu obywatelskim
- Wysokie standardy etyczne przedstawicieli administracji publicznej
- Aktywna komunikacja z obywatelami, wspieranie inicjatyw obywatelskich



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Dobre rządy

Naturą świata społecznego jest kompleksowość (złożoność ładu społecznego)

Cechy kompleksowości:

1. Nieliniarność
2. Zależność od skali
3. Powtarzalność
4. Zależność od wyjściowych warunków
5. Zwrotność

- jak zarządzać kompleksowymi systemami społecznymi?
- jak koordynować działania tych systemów?



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Sposoby koordynacji działań zbiorowych

Tradycyjne mechanizmy koordynacji działań zbiorowych to:

- Hierarchia
- Rynek

Idealne hierarchie są złożone z jednostek biurokratycznych i centrali (określa zakres odpowiedzialności jednostek, wyposaża je w zasoby, nadzoruje je i monitoruje)

Idealne rynki składają się z niezależnych podmiotów, zawierających transakcje na własny rachunek. Kontrakty zawierane otwarcie i intencjonalnie są sednem koordynacji rynkowej.

Sposoby koordynacji działań zbiorowych



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Trzeci sposób koordynacji działań zbiorowych:

- Ład konstytucyjny (inaczej: sieć koordynacji)

Tworzony jest przez jednostki składowe i superintendenta.

Jednostki składowe:

- Podmioty rynkowe, obywatele demokratycznego państwa, stowarzyszenia.

Superintendent:

- Najwyższy organ struktury hierarchicznej, władze stowarzyszenia, jednostki biurokratyczne

Typologia sposobów koordynacji



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Cecha	Hierarchia	Rynek	Sieć koordynacji
Podstawa normatywna	Narzucone reguły	Kontrakty	Konwencje
Charakter relacji między uczestnikami	Dominacja - podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Partnerstwo
Podstawowe instrumenty	Administracyjne	Ekonomiczne	Komunikacyjne
Sposoby rozwiązywania konfliktów	Nakaz administracyjny - nadzór	Negocjacje - egzekwowanie sądowe	Negocjacje oparte o zasadę wzajemności
Preferencje i decyzje uczestników	Zależne	Niezależne	Współzależne
Zdolność adaptacyjna	Niska	Wysoka	Średnia

Governance

- Sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny
- Wzorzec postępowania lub struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego uczestników
- Implikuje uczestnictwo w sprawowaniu władzy wielu różnych podmiotów
- „współzarządzanie” lub „koordynacja”



Governance wg Sam Jessopa



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Governance - znaczenie szersze i węższe:

- Znaczenie szersze określa sposoby koordynacji złożonych i wzajemnie współzależnych działań lub czynności, których powodzenie zależy od tego, jak różni aktorzy je wypełniają.
- Znaczenie wąskie wyróżnia:
 - Koordynację ex post - poprzez wymianę (rynek)
 - Koordynację ex ante - imperatywne władztwo
 - Refleksyjna samoorganizacja - wynegocjowane porozumienie w kwestii rozwiązywanie złożonych problemów

Typy (modalności) *governance*



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



	Wymiana	Nakaz	Dialog
Racjonalność	Formalna i proceduralna	Zorientowana na cel	Refleksyjna i proceduralna
Kryterium sukcesu	Efektywna alokacja zasobów	Efektywne osiągnięcie celów	Wynegocjowane porozumienia
Typowy przykład	Rynek	Państwo	Więź
Idealny wzór	<i>Homo economicus</i>	Homo hierarchicus	Homo politicus
Czasoprzestrzenny horyzont	Rynek światowy, czas odwracalny	Terytorium narodowe, horyzont planistyczny	Reskalowanie i formowanie ścieżek rozwoju
Kryterium zawodności	Nieefektywność ekonomiczna	Nieskuteczność	„szum informacyjny”
Wtórne kryterium zawodności	Rynkowe niedopasowanie	Biurokratyzm, uznaniowość, korupcja	Niejawność i zakłócona komunikacja

Rozwój koncepcji *governance*

Przyczyny:

- Pogłębianie się funkcjonalnego zróżnicowania społeczeństwa
- Zacieranie się instytucjonalnych granic
- Zwielokrotnienie i przeskalowanie horyzontów przestrzennych
- Pogłębianie się złożoności czasowych horyzontów
- Zwielokrotnienie tożsamości wspólnot
- Wzrost znaczenia wiedzy
- Samopobudzająca się natura kompleksowości



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Atrybuty heterarchicznych form organizacji



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



- Refleksyjna samoorganizacja
- Horyzontalne sieci
- Negocjacyjny konsensus
- Współzarządzanie jest jednym z podstawowych sposobów koordynacji
- Współzarządzanie jest instytucjonalną reakcją na niesprawność rynku i państwa
- Bariery współzarządzania są związane z niską zdolnością strategicznego uczenia się



Rządzenie imperatywne

- Wymuszanie pożądanых zachowań za pomocą różnych narzędzi
- Za pomocą dostępnych środków powoduje oczekiwane zmiany mentalności i zachowań
- Dla rządzących reguły są oczywiste, dla ośrodków oddziaływań nie koniecznie
- Jest silnie nacechowane konstruktywizmem czyli zastępowanie rozwiązań istniejących rozwiązaniami zaprojektowanymi przez ośrodek kierowniczy



Rządzenie interaktywne



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



- Wywoływanie zmian poprzez generowanie procesu społecznej innowacji
- Ośrodek wywołujący zmiany przyjmuje rolę uczestnika zmian
- Zadaniem ośrodka wywołującego zmiany jest stymulowanie procesu ustanawiania reguł akceptowalnych dla wszystkich
- Pozycja ośrodka kierowniczego również podlega społecznemu definiowaniu i formowaniu



Jarosław

Hermaszewski



www.hermaszewski.glogow.pl



Rządzenie interaktywne wg Kooimana

Rządzenie interaktywne w sferze społeczno-politycznej oznacza nadawanie tonu - stwarzanie warunków społeczno-politycznych umożliwiających rozwój nowych form rządzenia interaktywnego w oparciu o kategorie interaktywnego współzarządzania, współsterowania i współprzewodzenia.

Rządzenie imperatywne i interaktywne



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



	Rządzenie imperatywne	Rządzenie interaktywne
Kompleksowość	Związki przyczynowo-skutkowe Jednostronne zależności Podział na jednostki lub dyscypliny	Całości i części Wielowymiarowe zależności Sieci komunikacyjne
Dynamika	Liniowość i przewidywalność Ciągłość i odwracalność Stosowanie mechanizmów jednokierunkowej transmisji	Nieliniowość i chaotyczne zachowania Nieciągłość i nieodwracalność Stosowanie mechanizmów dwukierunkowej transmisji i sprzężenia zwrotnego
Różnorodność	Podjęcia/analizy oparte na wartościach przeciętnych	Analiza sytuacyjna i dotycząca odrębnych przypadków

Rządzenie interaktywne wg Hausnera

Trzy podstawowe komponenty:

1. Funkcjonalne różnicowanie - wielość aktorów i ich różnorodność
2. Sieci koordynacji - ich występowanie w systemie społecznym prowadzi do przezwyciężenia izolacji poszczególnych aktorów i autonomii poszczególnych podsystemów
3. Rekursywna racjonalność - oznacza zdolność korygowania swojego postępowania ze względu na działanie w tym samym polu politycznym innych aktorów oraz na wyniki wcześniej podejmowanych działań



Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Trzy poziomy *governance*

- *First-order governing* - bezpośrednie rozwiązywanie problemów na określonym poziomie struktury społecznej
- *Second-order governing* - tworzenie instytucji, kształtowanie i modyfikowanie warunków dla *first-order governing*
- *Third-order governing* - polega na rozstrzygnięciu, kto lub co ostatecznie kieruje tymi, którzy pozostają w interakcji współzależności drugiego stopnia





Jarosław

Hermaszewski

www.hermaszewski.glogow.pl



Atrybuty dobrego rządzenia

- **Dyskursywność** - otwarta komunikacja społeczna i debata publiczna, grupowe poznawanie rzeczywistości społecznej
- **Interaktywność** - wzajemne relacje i partycypacja społeczna, przywództwo intelektualne, polityczne i moralne oparte o kompromis nietrwałej równowagi
- **Racjonalność** - rozwinięcie profesjonalnego warsztatu i praktyki ewaluacji polityk i przedsięwzięć publicznych, opracowany zestaw wskaźników skuteczności efektywności