

Barbara Kożuch

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek

Łukasz Sułkowski

Zarządzanie publiczne oparte na wartościach

Barbara Kożuch

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek

Łukasz Sułkowski

Zarządzanie publiczne oparte na wartościach

Autorzy: Barbara Kożuch

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek – Politechnika Śląska

Łukasz Sułkowski – Społeczna Akademia Nauk

Recenzent: prof. dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka

Korekta językowa: Agnieszka Śliz

Skład i łamanie: Małgorzata Pajak

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

©Copyright do wydania polskiego: Społeczna Akademia Nauk

Studia i Monografie nr 118

2021

ISBN: 978-83-66781-07-8



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

Kilińskiego 109

90-011 Łódź

tel. (42) 664 22 39

(42) 676 25 29 w. 339

Spis treści

Wstęp | 5

1. Współczesne konteksty i paradygmaty zarządzania publicznego | 13
 - 1.1. Natura organizacji publicznych oraz zarządzania nimi | 13
 - 1.2. Współczesne trendy rozwojowe jako kontekst zmian w zarządzaniu publicznym | 20
 - 1.3. Ewolucja paradygmatów zarządzania publicznego | 30
 - 1.4. Podsumowanie | 35
2. Kompetencje profesjonalistów zarządzania publicznego | 37
 - 2.1. Kadry zarządzania publicznego | 37
 - 2.2. Identyfikowanie i kształtowanie kompetencji menedżerów i pracowników administracji publicznej | 42
 - 2.3. Przywództwo w świadczeniu usług publicznych | 48
 - 2.4. Kompetencje przyszłości jako odpowiedź na nowe wyzwania stawiane organizacjom publicznym | 54
 - 2.5. Podsumowanie | 62
3. Kultura organizacji w świetle dyskursu zarządzania publicznego | 65
 - 3.1. Procesy kulturowe w organizacjach | 65
 - 3.2. Badania kultur organizacyjnych | 66
 - 3.3. Charakterystyka dyskursu zarządzania publicznego | 71
 - 3.4. Definicje i elementy kultur organizacyjnych | 75
 - 3.5. Typy kultur organizacyjnych a organizacje publiczne | 80
 - 3.6. Modele kultur organizacyjnych w zarządzaniu publicznym | 86
 - 3.7. Podsumowanie | 88
4. Podejście sieciowe w kreowaniu wartości publicznej | 91
 - 4.1. Podstawy teorii sieci publicznych | 91
 - 4.2. Zarządzanie sieciami publicznymi | 96
 - 4.3. Czynniki skuteczności sieci publicznych | 103

4.4. Tworzenie wartości w sieciach publicznych	110
4.5. Podsumowanie	112
5. Ryzyko, zaufanie i kontrola we współtworzeniu wartości publicznej	115
5.1. Ryzyko we współtworzeniu wartości publicznej	115
5.2. Podstawy teorii zaufania	122
5.3. Rola kontroli w procesach zarządzania	128
5.4. Relacje między zaufaniem, kontrolą i ryzykiem	131
5.5. Ryzyko, zaufanie i kontrola a innowacyjność usług publicznych	135
5.6. Podsumowanie	139
6. Wykorzystanie technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym	143
6.1. Technologie cyfrowe i zarządzanie cyfrowe	143
6.2. Ewolucja zastosowania technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym	147
6.3. Zawiłość problematyki zarządzania cyfrowego	151
6.4. Podstawy koncepcji „smart city” i inteligentnego zarządzania miastem	155
6.5. Podsumowanie	163
7. Kierunki rozwoju zarządzania publicznego	165
Bibliografia	169

Wstęp

„Cui servire est regnare”

Tworzenie wartości jest kluczowym problemem w naukach o zarządzaniu i jakości, w tym w zarządzaniu publicznym¹. Obejmuje ono metody postępowania organizacji ukierunkowane na ciągłe doskonalenie usług publicznych i zwiększanie posiadanych zdolności. Podejście to opiera się na założeniu, że z jednej strony jednostki administracji publicznej są gwarantami wartości publicznych, ale z drugiej strony nie mają możliwości kontrolowania wszystkich procesów realizowanych w sferze publicznej ani ingerowania w działania wszystkich organizacji tworzących te procesy. Jednakże ich rolą jest podjęcie przedsięwzięć zorientowanych na koordynację i integrację procesów tworzenia wartości publicznej.

Rozwój teorii tworzenia wartości w sektorze publicznym jest zgodny z bieżącymi tendencjami rozwoju nauk o zarządzaniu i jakości w kierunku logiki dominacji usług (S-D), gdzie proces tworzenia wartości wynika z wzajemnych interakcji i integracji zasobów². W ujęciu ogólnym „wartość” obejmuje

¹ Ćwiklicki, M. (2019) Metody zarządzania wartością publiczną. Scholar, Warszawa; Lepak, D.P., Smith, K.G., Taylor, M.S. (2007) Value creation and value capture: A multilevel perspective. *Academy of Management Review* 32(1), ss. 180–194; Stoker, G. (2006) Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration* 36(1), ss. 41–57; Ćwiklicki, M. (2011) Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej. [W:] Mazur, S. (red.) Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty, zagadnienia. MSAP UEK, Kraków, ss. 9–20.

² Vargo, S.L., Lusch, R.F. (2008) Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1), ss. 1–10; Payne, A.F., Storbacka, K., Frow, P.

korzyści, jakie można uzyskać dzięki podejmowaniu określonych przedsięwzięć. Według Stephena L. Vargo i in. (2008) pojęcie wartości sięga czasów Arystotelesa i może być rozumiane jako: „wartość użytkowa”, która zależy od bezpośrednich potrzeb odbiorcy, i „wartość wymiany”, odnosząca się do możliwości pozyskania innego dobra w procesie wymiany³. Podobnie uważa Adam Smith, według którego „wartość” jest to moc nabywania towarów albo użyteczność, która często nie posiada wartości wymiennej⁴. Natomiast według Michaela E. Portera (2006)⁵ „wartość” to suma, jaką odbiorcy są w stanie zapłacić za oferowane dobro. Verna Allee (2000)⁶ uważa z kolei, że wartość ma zarówno charakter materialny, jak i niematerialny (np. jakość, wiedza, zaangażowanie). W sektorze publicznym obejmuje ona wyniki osiągnięte dzięki dobrom publicznym zgodnie z oczekiwaniami społecznymi⁷.

Wartość publiczna nie wynika jedynie z dostarczania usług publicznych, lecz z długiego procesu ustaleń pomiędzy jej dostawcami i ostatecznymi odbiorcami, postrzegającymi ją w kategoriach „wartości użytkowej”⁸. Powstaje poprzez pozyskiwanie, łączenie, przekazywanie i wymianę zasobów w złożonych sieciach tworzenia wartości. Główne cechy wartości publicznej obejmują⁹: dynamikę i zmienność, ekonomiczny charakter niektórych usług, potencjalną zawiłość polityczną, możliwe sprzeczności (np. wolność i bezpieczeństwo, prywatność i transparenca), możliwą współzależność wartości. Jest ona ściśle związana z legitymacją polityczną i odpowiedzialnością administracji publicznej¹⁰.

(2008) Managing the co-creation of value. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1), ss. 83–96.

³ Vargo, S.L., Maglio, P.P., Akaka, M.A. (2008) On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European Management Journal* 26(3), ss. 145–152.

⁴ Ibidem, ss. 145–152.

⁵ Porter, M.E. (2006) Przewaga konkurencyjna: osiągnięcie i utrzymywanie lepszych wyników. Helion, Gliwice.

⁶ Allee, V. (2000) Reconfiguring the value network. *The Journal of Business Strategy* 21(4), ss. 36–39.

⁷ Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014) Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review* 74(4), ss. 445–456.

⁸ Enquist, B., Camén, C., Johnson, M. (2011) Contractual governance for public service value networks. *Journal of Service Management*, 22(2), ss. 217–240.

⁹ Bozeman, B., Sarewitz, D. (2011) Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva* 49(1), ss. 1–23.

¹⁰ Jørgensen, T.B., Bozeman, B. (2007) Public values: An inventory. *Administration and Society* 39(3), ss. 354–381.

Teoria wartości publicznej ewoluowała z teorii interesu publicznego jako odpowiedź na ograniczenia i brak efektywności w działaniu administracji publicznej¹¹. Barry Bozeman stwierdza, że pozwala ona skupić się na dostrzegalnych wartościach, a nie na agregacji różnych wartości w ujęciu interesu publicznego, dzięki czemu możliwe jest zastosowanie teorii wartości opracowanych w innych dziedzinach wiedzy¹². W przeciwieństwie do tradycyjnej administracji publicznej i nowego zarządzania publicznego, które formułują odgórne zalecenia odnośnie do funkcjonowania i kierunków działania instytucji publicznych, teoria wartości publicznej koncentruje się na podejściu procesowym oraz istniejących potrzebach społecznych i możliwościach podmiotów tworzących wartość.

W rozwoju teorii wartości publicznej kluczowe znaczenie miały prace Marka Moore'a i Barry'ego Bozmana. Mark Moore koncentruje się na menedżerach publicznych i działaniach rządu. Uważa, że strategie publiczne powinny być ukierunkowane na osiągnięcie wartości publicznej, a także powinny uwzględniać zasadność działań oraz zasoby tworzące zdolności operacyjne. Stwierdza ponadto, że na menedżerach publicznych ciąży podobna odpowiedzialność jak na kadrze kierowniczej przedsiębiorstw, wynikająca ze zobowiązań wobec społeczeństwa, wszelkich interesariuszy, a także innych organizacji publicznych. Mark Moore opracował „trójkąt strategiczny”, który miał pomóc menedżerom publicznym w planowaniu i przygotowaniu działań. Zgodnie z tą koncepcją przedsięwzięcia podejmowane przez menedżerów publicznych powinny być wartościowe, a nie jedynie interesujące z politycznej perspektywy. Z drugiej strony muszą one również cechować się zasadnością, uzyskać wsparcie polityczne i być wykonalne¹³. „Trójkąt strategiczny” Moore'a odnosi się zatem do

¹¹ Jørgensen, T.B., Rutgers, M.R. (2015) Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *The American Review of Public Administration* 45(1), ss. 3–12; Nabatchi, T. (2012) Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review* 72(5), ss. 699–708; Koźuch, A., Koźuch, B., Sułkowski, Ł., Bogacz-Wojtanowska, E., Lewandowski, M., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Szczudlińska-Kanoś, A., Jung-Konstanty, S. (2016) Obszary zarządzania publicznego. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

¹² Bozeman, B. (2019) Public values: citizens' perspective. *Public Management Review* 21(6), ss. 817–838.

¹³ Moore, M.H. (1994) Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration* 53(3), ss. 296–303; Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Boston.

środowiska politycznego, w którym różne organizacje współpracują na rzecz osiągnięcia wartości publicznej.

Z kolei według pragmatycznej teorii Barry'ego Bozemana wartości publiczne odnoszą się do praw i przywilejów obywateli, ich obowiązków wobec społeczeństwa, państwa i innych obywateli oraz podstawowych zasad polityki rządowej i publicznej¹⁴. Uważa on, że choć funkcjonowanie w sektorze prywatnym i publicznym różni się i wymaga wykorzystania odmiennych metod, nie należy zapominać, że sfery te są ze sobą powiązane i współzależne. Stanowią one dynamiczny układ, a jedynie zaangażowanie organizacji z obu sfer oraz społeczeństwa pozwala stworzyć wartość publiczną. W podejściu Barry'ego Bozemana istotne znaczenie posiada również kontekst polityki publicznej oraz sfera społeczna. Tylko współoddziaływanie między tymi sferami może wygenerować wartość publiczną.

John M. Bryson, Barbara C. Crosby i Laura Bloomberg (2014)¹⁵ wskazują również na duże znaczenie w rozwoju teorii wartości publicznej prac Timo Meynhardta i Johna Beningtona. Według Timo Meynhardta wartość publiczna wynika z jakości relacji między daną jednostką i społeczeństwem. W jego opinii ocena wartości jest subiektywna i zależy od doświadczenia danej jednostki, a także od czynników zarówno zewnętrznych (np. politycznych, społecznych), jak i wewnętrznych (emocjonalnych, motywacyjnych)¹⁶. Natomiast John Benington wprowadza do teorii wartości publicznej sferę publiczną, którą definiuje jako „sieć wartości, miejsc, organizacji, zasad, wiedzy i innych zasobów kulturowych, które są wspólne dla ludzi dzięki ich codziennym zobowiązaniom i zachowaniom i utrzymywane przez rząd i instytucje publiczne”¹⁷. Wartość publiczna podlega zatem ewolucji w ramach ciągłego dialogu, budowania zaufania międzyorganizacyjnego, dzielenia ryzyka, a także osiągania kompromisów pomiędzy uczestnikami zarządzania publicznego.

¹⁴ Bozeman, B. (2019) Public values: citizens' perspective, op. cit., ss. 817–838.

¹⁵ Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014) Public value governance..., op. cit., ss. 445–456.

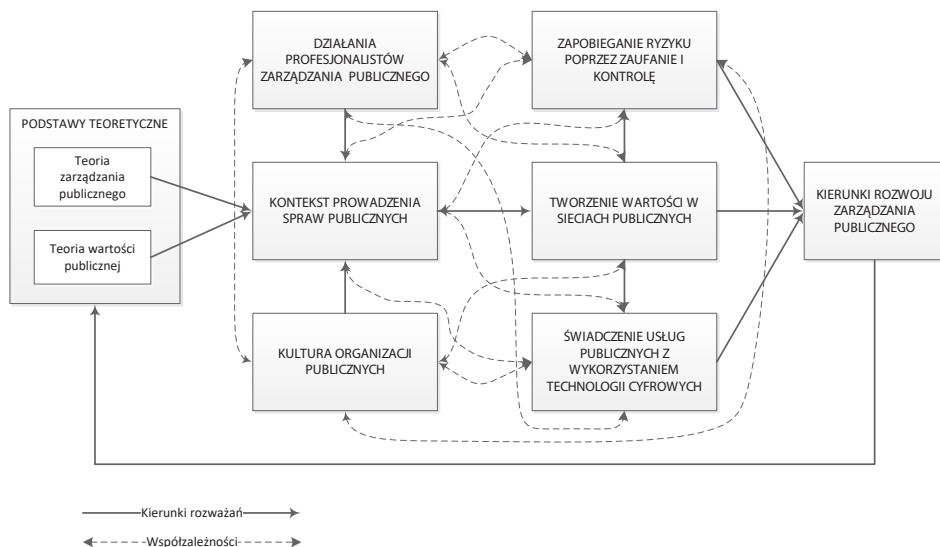
¹⁶ Meynhardt, T. (2009) Public Value Inside: What Is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration* 32(3–4), ss. 192–219, cytowane w: Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014) Public value governance..., op. cit., ss. 445–456.

¹⁷ Benington, J. (2011) From Private Choice to Public Value? [W:] Benington, J., Moore, M. (red.) *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan, New York, s. 31–51, cytowane w: Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014) Public value governance..., op. cit., ss. 445–456.

Powyższe konstatacje pozwalają stwierdzić, że tworzenie wartości publicznej polega na generowaniu takich usług, które są aktualnie cenione przez społeczeństwo lub przez sferę publiczną. Nie jest to wyłączną domeną administracji publicznej, gdyż wiele usług publicznych realizowanych jest w ramach współpracy międzysektorowej, choć administracja publiczna odpowiada za efekty powstających wartości¹⁸. Jej rola zależy od wielu czynników o charakterze organizacyjno-politycznym i może rozciągać się od ścisłej współpracy i pełnego zaangażowania w tworzenie wartości publicznej do jedynie obserwowania i kontroli podejmowanych przedsięwzięć. Tworzenie wartości publicznej stanowi zatem cel współczesnego zarządzania publicznego. Pojawia się jednak pytanie o charakterze zarówno badawczym, jak i praktycznym – w jaki sposób osiągnąć ten cel? Monografia ta stanowi próbę odpowiedzi na to pytanie.

Na podstawie powyższych przesłanek w niniejszej monografii przyjęto podejście, zgodnie z którym kreowanie wartości publicznej opiera się na wewnętrznych charakterystykach poszczególnych organizacji, łączeniu ich zasobów i kompetencji oraz koordynowaniu wspólnych działań w celu adaptacji do aktualnego kontekstu działania. Uwzględniając specyfikę zarządzania publicznego i odwołując się do koncepcji menedżerów publicznych Marka Moore’a oraz teorii współzależności i współpracy międzysektorowej Barry’ego Bozemana, opracowano model badawczy, który został zilustrowany na rysunku 1.

¹⁸ Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014) *Public value governance...*, op. cit., ss. 445–456, 447; Jørgensen, T.B., Bozeman, B. (2007) *Public values: An inventory*, op. cit., ss. 354–381; Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S. (2016) *Obszary Zarządzania Publicznego*, op. cit.; Kożuch, B., Kożuch, A., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2015) *Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym. Zarządzanie Publiczne* 3, ss. 237–253.



Rysunek 1. Model badawczy

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazuje model badawczy, niniejsza monografia została ułożona w teorii zarządzania publicznego oraz opisaną powyżej teorii wartości publicznej. Te perspektywy były podstawą scharakteryzowania współczesnego kontekstu prowadzenia spraw publicznych, przedstawionych w rozdziale 1. Rozdział ten stanowi fundament monografii, ponieważ koncentruje się wokół istoty zarządzania publicznego. Została w nim opisana natura organizacji publicznych oraz metody zarządzania nimi, a także wskazane zostały współczesne paradygmaty oraz trendy rozwojowe w kontekście wdrażania zmian. W rezultacie przeprowadzonych rozważań został wyodrębniony inkluzywny model zarządzania publicznego, który wynika z demokratycznego podejścia do prowadzenia spraw publicznych i wskazuje zasadny kierunek rozwojowy w tym obszarze.

Współczesne działania organizacji publicznych kształtowane są przez profesjonalistów. Z tego względu rozdział 2 niniejszej monografii został poświęcony kadrom zarządzania publicznego oraz identyfikowaniu i kształtowaniu kompetencji menedżerów i pracowników administracji publicznej. Rozważania w tym zakresie oparto na typologii kluczowych kompetencji menedżerskich, obejmujących umiejętności zawodowe, programowe oraz współzrządzenia. W rezultacie zostały wskazane kompetencje przyszłości, jako odpowiedź na

nowe wyzwania wobec organizacji publicznych. W rozdziale tym odniesiono się również do znaczenia przywództwa publicznego, będącego konsekwencją rozszerzenia i rozwoju omawianych kompetencji menedżerów i pracowników administracji publicznej.

Działania organizacji publicznych warunkowane są również istniejącą kulturą organizacyjną. Stanowiło to przyczynę włączenia do procesu rozważań problematyki kształtowania procesów kulturowych w organizacji, która została ujęta w rozdziale 3 monografii. Rozdział ten obejmuje m.in. typy, elementy oraz modele kultury organizacyjnej instytucji publicznych. Krytyczne podejście do tego zagadnienia pozwoliło dostrzec, że fundamentem kultury w organizacjach publicznych są normy i misja społeczna, które są osadzone w wartościach społecznych. Jednym z istotnych zagadnień poruszonych w tym rozdziale są problemy mogące przyczynić się do kształtowania negatywnych kultur organizacyjnych. Wynikają one z bierności, tendencji do konfliktów oraz konserwatyzmu.

Kontekst prowadzenia spraw publicznych przedstawiony w rozdziale pierwszym sugeruje, że nie ma możliwości działania indywidualnego, a świadczenie usług i ich dostarczanie społeczeństwu jest efektywne jedynie w ramach relacji sieciowych. Ta przesłanka ukierunkowała dalsze treści niniejszej monografii na rozważania dotyczące podejścia sieciowego w kreowaniu wartości publicznej (rozdział 4). W ramach analiz prowadzonych w tym zakresie przedstawiono rodzaje, modele i czynniki skuteczności sieci publicznych, a także zilustrowano proces tworzenia wartości publicznej w tych sieciach. W rezultacie przeprowadzonych rozważań stwierdzono, że kluczową kwestią w zarządzaniu sieciami publicznymi jest identyfikacja potrzeb i wartości oczekiwanych przez społeczeństwo.

Realizacja spraw publicznych w sieciach wiąże się jednak z ryzykiem, które może wynikać zarówno z działań podjętych przez pojedyncze organizacje lub grupy organizacji, jak i relacji pomiędzy jednostkami. Z tego względu w rozdziale 5 odniesiono się do rodzajów ryzyka i metod zarządzania tym ryzykiem. Zanalizowano również zaufanie i kontrolę, będące koncepcjami stwarzającymi warunki do sprostania pojawiającej się niepewności i wynikającego z niej ryzyka. Objasnienie tych koncepcji wymagało dokładnego sprecyzowania cech, poziomów i rodzajów zaufania i kontroli. Zilustrowano również relacje między zaufaniem, kontrolą i ryzykiem, a także ich wpływ na innowacyjność usług publicznych. Ostatecznie ustalono, że ryzyko wiąże się z prowadzeniem spraw publicznych, a zaufanie jest sposobem na rozwijanie pozytywnych relacji

międzyorganizacyjnych i ograniczenie tego ryzyka. Natomiast kontrola zależy od jej dostosowania do kontekstu działań.

Wielopoziomowość i natężenie relacji łączących organizacje świadczące usługi publiczne stwarza potrzebę wykorzystania technologii ułatwiających komunikację międzyorganizacyjną i realizację zarówno indywidualnych, jak i wspólnych działań. Temu zagadnieniu został poświęcony rozdział 6, w którym zaprezentowano zakres zastosowania technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym, ich ewolucję oraz zawikłość. W tym celu odniesiono się do cyfryzacji, digitalizacji i transformacji cyfrowej oraz zaprezentowano relacje łączące podmioty świadczące usługi publiczne. W rozdziale tym przeanalizowano również podstawy koncepcji „smart city”, która ukierunkowana jest na sprostanie wyzwaniom wynikającym z gwałtownej urbanizacji oraz doświadczeń społeczeństw w trakcie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Koncepcja ta, jako podejście oddolne, wychodzi od potrzeb społecznych i na ich podstawie wybiera i wdraża odpowiednie technologie w celu zwiększenia możliwości wykorzystania infrastruktury miejskiej i kształtowania inteligentnego społeczeństwa.

Przeprowadzone w poszczególnych rozdziałach analizy i rozważania były kanwą do opracowania wniosków oraz kierunków dalszego rozwoju zarządzania publicznego, które zostały ujęte w ostatniej części tej monografii. Wskazano w niej możliwości rozwoju paradygmatów zarządzania publicznego, obszary badań wymagające pogłębienia oraz najważniejsze inwestycje. W rezultacie treści przedstawione w niniejszej monografii mogą być przydatne zarówno teoretykom, jak i praktykom zarządzania publicznego.

1. Współczesne konteksty i paradygmaty zarządzania publicznego

1.1. Natura organizacji publicznych oraz zarządzania nimi

Rozwój zarządzania publicznego w Polsce ma miejsce od początku XXI w., podczas gdy w takich krajach jak Wielka Brytania i Stany Zjednoczone pojawiło się ono blisko dwie dekady wcześniej. Mimo to zasady i warunki sprawnego funkcjonowania organizacji publicznych wciąż należą do niedostatecznie rozpoznanych, a wiedza o zarządzaniu nimi jest rozproszona oraz niekompletna. W końcowym okresie przedakcesyjnym i po wstąpieniu do Unii Europejskiej pojawiły się przesłanki rozwoju zarządzania publicznego z uwagi na to, że państwa członkowskie rozwijały tę dyscyplinę naukową i praktykę zarządzania od lat 80. i posiadały doświadczenia, z których nasz kraj mógł korzystać. Dużą rolę odegrała także dostępność funduszy unijnych, a przede wszystkim rygorystyka związana z ich wykorzystaniem. Przede wszystkim jednak ważne jest, że organy i organizacje Unii Europejskiej wykorzystują w swojej praktyce podstawy naukowe zarządzania publicznego oraz wspierają badania nad rozwojem tej dziedziny wiedzy.

W Polsce od blisko dwóch dekad organizacje tworzące sektor publiczny coraz częściej stają się przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk o zarządzaniu¹⁹, co związane jest ze zwiększonym zapotrzebowaniem na

¹⁹ Por. m.in.: Koźuch, B. (2014) Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa, ss. 43–115; Koźuch, B. (2010) Innowacyjność w zarządzaniu publicznym.

podstawy teoretyczne skutecznego zarządzania w tym sektorze oraz w jednostkach go tworzących.

Mimo że termin „organizacje publiczne” jest często używany, to jednak jego zdefiniowanie często nastręcza trudności. Ważne zatem jest poznanie cech wyróżniających te organizacje spośród innych, gdyż zarządzanie nimi w bardzo dużym stopniu zależy od ich natury.

Organizacje publiczne wyróżnia głównie to, że mają one obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych. Natomiast inne organizacje mogą być realizatorami tych usług. W żadnym wypadku nie oznacza to jednak, że te inne organizacje świadczą usługi publiczne. One je tylko dostarczają bezpośrednio do obywateli. O publicznym charakterze usług możemy mówić wtedy, gdy organizacje publiczne finansują konkretne usługi i biorą za nie odpowiedzialność przed obywatelami.

Organizacje publiczne charakteryzuje misja, zgodnie z którą zaspokajają one zbiorowe potrzeby publiczne poprzez dostarczanie dóbr i usług publicznych w szerokim znaczeniu. Najistotniejsze jest przy tym, na ile organizacja publiczna zachowuje zdolność satysfakcjonowania odbiorców dóbr i usług publicznych.

Przed laty w Polsce dominował pogląd, że wystarczające jest analizowanie funkcjonowania organizacji publicznych na gruncie nauki administracji. Z czasem jednak dostrzeżono, iż organizacje takie jak szkoły, szpitale czy urzędy państwowe także powinny być zarządzane, a nie tylko administrowane stosownie do przepisów prawnych.

Jak w każdym pojęciu, tak i w zarządzaniu publicznym można wyodrębnić to, co ogólne, czyli to, co łączy ten obszar badań z innymi uprawianymi w ramach dyscypliny nauki o zarządzaniu, a także to, co szczególne, czyli ukształtowane odmiennie niż przykładowo w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Innymi słowy, gdy rozważania są prowadzone na wysokim poziomie ogólności, to różnice pomiędzy rodzajami organizacji i sposobami zarządzania

[W:] Bosiacki, A., Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – public governance w Polsce i w Europie*. Liber, Warszawa, ss. 31–45; Kozuch, B. (2011) *Nauka o organizacji*. CeDeWu, Warszawa, ss. 11–29; Kozuch, B. (2011) *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. ISP UJ, Kraków, ss. 13–23; Kozuch, B., Sułkowski, Ł. (red.) (2015) *Instrumentarium zarządzania publicznego*. Difin, Warszawa, ss. 23–38; Kozuch, B., Kozuch, A. (2015) *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego. Przedsiębiorczość i Zarządzanie XVI(12.1), Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, Kozuch, B., Trippner-Hrabi, J. (red.), ss. 122–125.

nimi schodzą na dalszy plan. W praktyce oznacza to, że najbardziej ogólne prawidłowości i zasady nauk o zarządzaniu i jakości oraz praktyka zarządzania odnoszą się do zarządzania organizacjami publicznymi podobnie jak do innych rodzajów organizacji.

Nauki o zarządzaniu i jakości przedmiotem swojego zainteresowania uczyniły zjawiska i procesy zachodzące w organizacjach rozpatrywane pod kątem sprawności zarządzania nimi oraz jakości. O ile jednak nauki te koncentrują się na wszystkich formach zorganizowanego działania, o tyle zarządzanie publiczne bierze pod uwagę tylko organizacje publiczne, czyli takie, które wytwarzają produkty i świadczą obywatelom usługi publiczne. Usługi te służą osiąganiu celów wyższych wyprowadzanych z podzielanych w społeczeństwie wartości publicznych i stanowią o być albo nie być wspólnoty obywateli, czyli ukierunkowane są na realizację interesu publicznego²⁰. Wartości publiczne są zawarte w Konstytucji i w innych aktach prawnych.

Analizując istotę zarządzania publicznego, trafnie podkreśla się, że jest ono ściśle i nierozzerwalnie powiązane z polityką, prawem i szerzej – ze społeczeństwem obywatelskim oraz że dominuje w nim logika wyboru publicznego. Innymi słowy, zarządzanie to charakteryzuje uwzględnianie efektywności społecznej i politycznej oraz efektywności ekonomicznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym. Obiektem badań zarządzania publicznego jako dyscypliny naukowej oraz praktyki zarządzania są:

- 1) państwowe instytucje działające w różnych sferach życia publicznego,
- 2) gospodarka narodowa oraz wyodrębnione jej części, np. gospodarka regionu,
- 3) państwo oraz bloki polityczne państw jako formy politycznej organizacji społeczeństwa.

Zarządzanie publiczne posiada jednocześnie następujące fundamentalne cechy:

- 1) określanie celów organizacyjnych ukierunkowanych na realizację interesu publicznego,
- 2) stosowanie specyficznych kryteriów efektywności organizacyjnej,
- 3) wykorzystywanie metod i technik zarządzania w powiązaniu z wyróżniającymi się warunkami działania organizacji publicznych, w tym zapewnianie pełnej zgodności podejmowanych działań z przepisami prawa.

²⁰ Koźuch, B. (2014) Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce..., op. cit., ss. 43–115.

Zatem zarządzanie publiczne należy definiować jako szczegółową dyscyplinę nauk o zarządzaniu i jakości zajmującą się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania zestawów działań zarządczych zapewniających sprawne zarządzanie zorganizowanym działaniem ludzi, nakierowanym na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego w procesach świadczenia usług publicznych.

Naturę organizacji publicznych tworzą ich własne cele organizacyjne, które prowadzą do urzeczywistniania wartości publicznych i służenia społeczeństwu. Cele te są osiąmane przede wszystkim dzięki specyficznemu, bezpośredniemu bądź pośredniemu, powiązaniu z otoczeniem, w którym głównie powstaje zapotrzebowanie na usługi publiczne. Na przykład zmiana stanu prawnego powoduje konieczność zaoferowania nowych usług.

Na określanie celów organizacji publicznych przede wszystkim wpływa to, że organizacje te charakteryzują się zestawem określonych cech, nazwanych publicznością organizacyjną. Dla niektórych termin „publiczność” jest mylący, gdyż częściej jest on synonimem audytorium lub innej grupy ludzi. W zarządzaniu publicznym jednak oznacza on powiązane ze sobą cechy organizacji publicznych. Do podstawowych atrybutów tych organizacji należą:

1. Działanie na rzecz interesu publicznego, który mimo że jest nieco inaczej przedstawiany w różnych modelach zarządzania publicznego, to zawsze odnosi się do wartości wspólnych właściwych dla danego społeczeństwa, a w praktyce jest to interes wspólny obywateli i organizacji działających w państwie lub na jego rzecz. Można go też nazwać interesem ogólnospołecznym. Z tego właśnie względu interes publiczny jest nadrzędny wobec interesu indywidualnego oraz grup społecznych.

2. Aktywność w warunkach większej złożoności oraz politycznie i społecznie niestabilnych wpływów otoczenia. Odbiorcami dóbr i usług publicznych są różnorodne grupy społeczne, które posiadają swoją dynamikę. Rezultatami działań organizacji publicznych zainteresowane są więc inne organizacje oraz poszczególne grupy i osoby, czyli interesariusze tych organizacji. Ich duża liczebność i różnorodność powoduje, iż pod adresem organizacji publicznych zgłaszane są oczekiwania i preferencje, które nierzadko pozostają ze sobą w sprzeczności. Działające tradycyjnie organizacje publiczne skupiają się jedynie na własnych celach organizacyjnych. Obecna praktyka pokazuje, że coraz częściej organizacje publiczne działają poprzez sieci organizacyjne. Mniejsza stabilność otoczenia

organizacji publicznych warunkowana jest sytuacją polityczną, którą najczęściej cechują szybko następujące zmiany. Ponadto menedżerowie publiczni, podobnie jak politycy, wyraźnie preferują działania krótkookresowe, gdyż znajdują się oni pod stałą presją osiągnięcia szybkich rezultatów działania w ramach poszczególnych kadencji. Uzyskane rezultaty są traktowane jako dobry punkt wyjścia do starań mających na celu powiększenie wpływów, a zwłaszcza do ubiegania się o reelekcję.

3. Wyróżniający się charakter celów organizacji publicznych. Istnieje powszechna zgodność, że takie cele jak sprawiedliwość i rozliczalność wobec obywateli, istotne w wypadku organizacji publicznych, są nieobecne w świecie biznesu. Cele organizacji publicznych mają swoje źródło we wspólnej własności tych organizacji. Z tego faktu wynika potrzeba dążenia do kontrolowania zachowań organizacji, by zapewnić realizację zbiorowych celów. Menedżerowie organizacji publicznych muszą podołać realizacji wielorakich celów formułowanych w odpowiedzi na wyzwania artykułowane przez licznych interesariuszy. Wywołuje to zorientowanie na większą liczbę celów, które może powodować, że uwaga menedżerów organizacji publicznych w tym samym czasie kierowana jest w różne strony. W naturalny sposób prowadzi to do konfliktów. Dlatego głównym zadaniem menedżerów organizacji publicznych jest równoważenie wpływów różnych grup interesariuszy i rozwiązywanie powstałych konfliktów związanych bezpośrednio lub pośrednio z funkcjonowaniem organizacji publicznych.

Inną wyróżniającą cechą celów organizacji publicznych jest ich mniejsza precyzyjność i niejednoznaczność. Głównym źródłem wskazywanej niejednoznaczności jest dążenie do jednoczesnego usatysfakcjonowania różnorodnych grup interesariuszy, bez poparcia których organizacje publiczne w ogóle nie mogą egzystować. Doprecyzowanie celów mogłoby być przeszkodą w zawiązywaniu szerokich koalicji, co w praktyce ma miejsce bardzo często. Przyczyną tego stanu rzeczy jest również mniejsza rola menedżerów organizacji publicznych w procesie formułowania większości celów strategicznych, gdyż faktycznie cele te wskazywane są przez politykę. Dotyczy to w szczególności menedżerów niższych poziomów zarządzania.

4. Sformalizowany charakter procesów podejmowania decyzji zapewniający ich prawomocność oraz przejrzystość funkcjonowania organizacji i jej rozliczalność przed obywatelami. Wpływa on na strukturę organizacyjną.

Charakteryzują ją mianowicie: bardziej sformalizowany charakter organizacji, rozwiązywanie problemów zarządzania w sposób charakterystyczny dla modelu biurokratycznego, mniejsza autonomia menedżerów. Z jednej strony proces podejmowania decyzji w organizacjach publicznych częściej niż w biznesie obejmuje sformalizowane procedury, a z drugiej charakteryzuje się mniejszą elastycznością oraz niewielką skłonnością do podejmowania ryzyka. Ten stan rzeczy ma kilka przyczyn. Jedną z nich jest np. dążenie do monitorowania procesów decyzyjnych w celu rozliczenia menedżerów organizacji publicznych z odpowiedzialności, jaką mają wobec interesariuszy. Formalizacja procedur ma też znaczenie w kontekście mechanizmów kontroli. Większa biurokracja w organizacjach publicznych traktowana jest jako efekt uboczny rządzenia opartego na hierarchii. Polega ona na przywiązaniu zbyt dużej wagi do przestrzegania zasad i procedur kosztem koncentrowania się na rezultatach. Jednym z najbardziej zauważalnych jej objawów jest skłonność do tworzenia niezliczonych dokumentów, do nadmiernie formalnych sposobów załatwiania spraw, w praktyce wywołujących irytację osób korzystających z usług organizacji publicznych, spowodowaną licznymi opóźnieniami oraz brakiem postępu w dostosowywaniu funkcjonowania organizacji do potrzeb publicznych. Natomiast w organizacjach publicznych opierających prowadzenie spraw publicznych na osiągnięciach naukowych zarządzania publicznego tradycyjna biurokracja jest zastępowana orientacją na klienta i obywatela.

5. Służebna rola menedżerów publicznych. Wielu menedżerów organizacji publicznych wciąż stosuje się do biurokratycznych zasad. Preferowane relacje pomiędzy menedżerami różnych szczebli oraz podległymi im pracownikami mają charakter subordynacji. Za istotne ograniczenie przyjmuje się sztywne zasady zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników organizacji publicznych. Stanowią one negatywny skutek większego bezpieczeństwa zatrudnienia. Jednak w przypadku osób zatrudnionych w organizacjach, realizujących publiczny interes takie działanie można uznać za uzasadnione. Obowiązujące procedury egzekwowania pracy wysokiej jakości oraz karania za nieodpowiednie wykonywanie obowiązków są tak skomplikowane, że w praktyce niemalże całkowicie ograniczają pełnienie funkcji przywódczych.

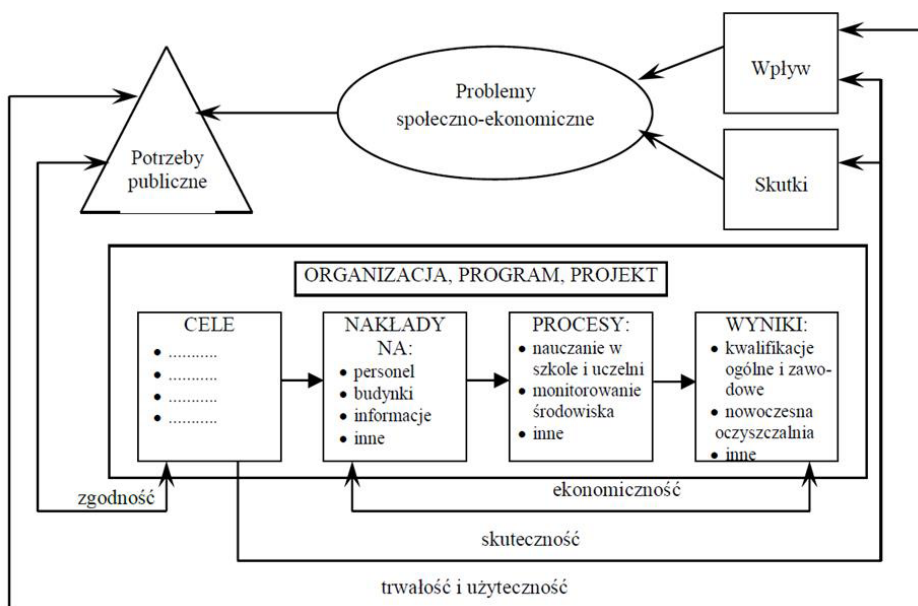
Cele organizacji publicznych i możliwości ich realizacji są często przedmiotem krytyki, ponieważ za punkt odniesienia bierze się cele organizacji biznesowych.

Jednakże takie proste porównania nie znajdują uzasadnienia z uwagi na różne kryteria efektywności w sektorze publicznym i innych sektorach.

Ocena formułowania celów organizacji publicznych i ich realizacji wymaga uwzględnienia atrybutów tych organizacji, składających się na publiczność organizacyjną. Oznacza to uwzględnianie w analizowaniu sprawności organizacji publicznych obowiązku podejmowania działań na rzecz interesu publicznego, a nie z uwagi na interes ekonomiczny. Ponadto istnieje konieczność brania pod uwagę ogromnej złożoności oraz politycznej i społecznej niestabilności otoczenia, sformalizowanego charakteru procesów podejmowania decyzji i służebnej roli menedżerów publicznych. Kryteria efektywności organizacji publicznych są inne niż w przypadku innego rodzaju organizacji. Różnice te wypływają z odmiennych celów organizacyjnych oraz warunków działania.

Organizacje publiczne powołane są do zaspokajania potrzeb publicznych związanych w występującymi problemami społeczno-ekonomicznymi, jak brak (lub niedostatek) sprawiedliwości społecznej, różne rodzaje wykluczenia społecznego, zrównoważony rozwój itp. Stosownie do istniejących możliwości zaspokojenia tych potrzeb formułowane są polityki publiczne zawierające wytyczne do formułowania celów poszczególnych organizacji.

W modelu ogólnej efektywności organizacyjnej (rysunek 2) w ujęciu nakładów i wyników, inaczej zasileń i efektów, cele reprezentują użyteczność spodziewaną, zaplanowaną, a wyniki użyteczność osiągniętą. Wyniki pośrednie są określane jako skutek, a wyniki ostateczne jako wpływ. Z kolei stosunek wyników do nakładów to ekonomiczność, czyli postać sprawności rozumiana jako wydajność lub oszczędność. Zaprezentowany model dobrze odzwierciedla podstawowe zależności zarządzania publicznego oraz wyróżniające kryteria efektywności organizacyjnej.



Rysunek 2. Ogólna efektywność organizacji publicznych

Źródło: Kozuch, B., Kozuch, A. (2015) Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego, op. cit., s. 116, na podstawie: Kozuch, B. (2014) Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce..., op. cit., s. 78; Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press, Oxford, s. 106.

W analizowanym modelu uwagę zwraca nie tylko ogólnie pojmowana skuteczność, czyli stopień przybliżenia się do celu, ale przede wszystkim kategoria trwałości i skuteczności ogólnej, która informuje, na ile osiągnięte ostateczne rezultaty przyczyniają się do realizacji potrzeb publicznych. Jest to zupełnie odmienne ujęcie niż te, które są odnoszone do działalności nastawionej na zysk. Zaprezentowany model dobrze odzwierciedla podstawowe zależności zarządzania publicznego oraz wyróżniające kryteria efektywności organizacyjnej.

1.2. Współczesne trendy rozwojowe jako kontekst zmian w zarządzaniu publicznym

Kontekstowa charakterystyka organizacji publicznych i zarządzania nimi wymaga pogłębionych rozważań. Na osobną uwagę zasługuje kontekst polityczny, ekonomiczny oraz społeczny. Dla realizacji celów niniejszego opracowania

wystarczające wydaje się nawiązanie do najnowszych głównych i marketingowych trendów oraz ich wpływu na sektor publiczny.

Inaczej rozpatrywane są światowe trendy identyfikowane z perspektywy oczekiwań konsumentów²¹. Coroczne opracowania przygotowywane są według tego samego wzoru. Najpierw dokonywany jest przegląd trendów i definiowanie cech. Później badane zachowanie i motywacja konsumentów. Następnie analizowane jest otoczenie biznesowe i jego wpływ. Z kolei na końcu prezentowane są perspektywy i zalecenia strategiczne. Z uwagi na występowanie wielu trendów oddziałujących na zarządzanie publiczne poniższa analiza została ograniczona do zidentyfikowanych głównych trendów i ich zdefiniowania.

Nie tylko człowiek. Trend Beyond Human pokazuje, że ludzie zaczynają akceptować to, że roboty lub inne rodzaje sztucznej inteligencji (SI) mogą wykonywać niektóre zadania tradycyjnie wykonywane przez ludzi. Wzrost zaufania i większy dostęp do SI wymaga czasu, zanim roboty napędzane sztuczną inteligencją i działające dla dobra, wygody i komfortu ludzi będą powszechnie stosowane.

Informacje, produkty i usługi dostępne w krótkim czasie. Koncentrowanie się na spersonalizowanych, autentycznych i atrakcyjnych kanałach.

Indywidualnie dostosowywane produkty i usługi. Jednak pod warunkiem przekazywania danych osobowych umożliwiających ich gromadzenie. Z jednej strony daje to oszczędność czasu podczas szukania produktów, a z drugiej rodzi obawy o to, kto ma dostęp do tych danych i w jaki sposób są one wykorzystywane.

Mobilność dla każdego, czyli elastyczny i spersonalizowany transport. Chodzi o wykorzystywanie do planowania podróży aplikacji nawigacyjnych aktualizowanych w czasie rzeczywistym, umożliwiających wybór najlepszego sposobu dotarcia z punktu A do punktu B, pociągiem, taksówką, rowerem elektrycznym, skuterem, helikopterem, w tym modułowym transportem między miastami. Tym samym samochód przestaje być już postrzegany jako najbardziej spersonalizowany środek transportu.

Inkluzywność dla wszystkich. Zmiany modeli biznesowych w kierunku obsługi dotychczas wykluczanych lub ograniczanych w ich aktywności, np. ludzi z niepełnosprawnościami. Daje to realną szansę na zmianę ram swoich

²¹ Westbrook, G., Angus, A. Top 10 Global Consumer Trends. Euromonitor International January (2021). <https://go.euromonitor.com/white-paper-EC-2021-Top-10-Global-Consumer-Trends.html>.

dotychczasowych produktów i usług, które stają się bardziej dostępne nie tylko dla tradycyjnych grup klientów, ale również odbiorców spoza głównego nurtu i pomagają zmniejszyć uprzedzenia dotyczące różnorodności i odmienności.

Osobiste bezpieczne przestrzenie. Projektowanie i budowanie wielofunkcyjnych, inteligentnych domów sprawia, że konsumenci nie muszą ich opuszczać, aby uzyskać dostęp do wielu usług i towarów. Dzięki dostępowi do Internetu oraz innowacyjnym rozwiązaniom technologicznym mogą oni dbać o swoją kondycję, robić zakupy, pracować czy też relaksować się we własnych domach. Nowoczesne technologie wykorzystywane w wielofunkcyjnych, inteligentnych domach stwarzają zarówno nowe możliwości świadczenia usług publicznych, jak i stanowią wyzwanie dla rządów i biznesu.

Lokalna duma, dążenia globalne. Ta pozornie sprzeczna idea odnosząca się do globalnych konsumentów nawiązuje do pragnienia poczucia indywidualności i rosnącej tożsamości narodowej z jednoczesnym oczekiwaniem, że korporacje międzynarodowe będą wrażliwe na lokalną kulturę, normy społeczne i zwyczaje konsumenckie, dostosowując do nich swoją ofertę bez utraty podstawowej tożsamości marki.

Rewolucja w unikaniu wytwarzania odpadów. Pozwalają na to nowe modele biznesowe o obiegu zamkniętym. Produkcja tego typu jest atrakcyjna dla bardziej etycznych konsumentów, którzy stawiają na zrównoważony rozwój dzięki trwalszym produktom.

Jakość powietrza w centrum uwagi. Rosnąca troska o dobrostan fizyczny ludzi oraz o środowisko naturalne wywołuje presję na rządy, przedsiębiorstwa i konsumentów, by podejmowali działania mające na celu ocalenie planety przed katastrofą ekologiczną.

Dbłość o własny dobrostan mentalny. Konsumenci coraz częściej zdają sobie sprawę z wagi dobrego samopoczucia psychicznego. Szukają skutecznych środków zaspokajania potrzeb związanych z dobrostanem psychicznym i zapobiegających fizjologicznym skutkom stresu, zmartwień i bezsenności.

Zgodnie z metodyką przyjętą w cytowanym opracowaniu²² zidentyfikowane trendy charakteryzuje długoterminowy wpływ. Jednak po upływie

²² Westbrook, G., Angus, A. Top 10 Global Consumer Trends. Euromonitor International January (2020). <https://go.euromonitor.com/white-paper-EC-2020-Top-10-Global-Consumer-Trends.html>, s. 5.

roku okazało się, że większość trendów różni się od tych przewidywanych na 2021 r. Ukształtowanie się nowych trendów ma bowiem bezpośredni lub pośredni związek z doświadczeniami pandemii COVID-19. Przedstawiają się one następująco.

Szansa na lepsze jutro. Przeniesienie uwagi opinii publicznej z wolniej zmieniających się zagrożeń środowiskowych na pilne priorytety społeczne, zwłaszcza na kryzys zdrowotny. Zmiana ta głęboko wpływa na potrzeby i nawyki zakupowe. Preferencje konsumentów związane są z odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw. Zachowania konsumentów charakteryzuje szukanie produktów, które pomagają uczynić świat czystszy, zdrowszy, bardziej odpornym na zagrożenia i bardziej sprawiedliwym. Przekonanie, że lepiej funkcjonujące firmy pozwolą zbudować lepszy świat, związane jest z niemal rocznym doświadczeniem konsumentów. Obserwacja działania firm podczas blokady pozwoliła na nowo zrozumieć cel społeczny. Za źródło sukcesu uznano bowiem inicjatywy na rzecz zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ósmego trendu z 2020 r., czyli do rewolucji w unikaniu wytwarzania odpadów. Ponadto przedsiębiorstwa priorytetowo traktowały działania społeczne, pomagając konsumentom w przedstawieniu się na bardziej zrównoważony styl życia, podejmowały inicjatywy ochrony pracowników, klientów i społeczności. Dało to firmom możliwość odbudowy i rozwoju emocjonalnych więzi z konsumentami i obronę najsłabszych grup społecznych.

Pragnienie udogodnień, w tym powrotu do podejmowania spontanicznych czynności, takich jak zakupy, imprezy towarzyskie, wyjście do miasta. Wykorzystywanie łączności cyfrowej, aby uzyskać tę poprzednią elastyczność w podejmowaniu decyzji, którą m.in. zapewnia handel cyfrowy. Natężenie tego trendu różni się w zależności od pokolenia. Młodszy konsumenci wybierają interakcje cyfrowe, a starsi wolą kontakt z przedstawicielami obsługi klienta.

Odzyskiwanie udogodnień zagubionych w sklepie. COVID-19 zakłócił łańcuchy dostaw i spowodował opóźnienia w dostawach, co utrudnia dbałość o solidną obsługę klienta. W celu zniwelowania niedogodności związanych z COVID-19 stosuje się kody QR na znacznikach dystansu społecznego, pozwalające konsumentom przeglądać menu lub wyszukiwać produkty w kolejce do wejścia lub zapłaty. Widoczne jest zainteresowanie zdobyciem konsumentów, którzy również pragną odzyskania utraconych usług sklepowych, w tym usług cyfrowych.

Oazy wolnego powietrza. Zaspokajają pragnienie podtrzymywania bezpośrednich więzi międzyludzkich, umożliwiając jednocześnie przebywanie na świeżym powietrzu oraz zapewniając zmianę scenerii. Psychiczną konsekwencją pracy zdalnej jest potrzeba „odreagowania”, które może przyjąć postać ćwiczeń fizycznych, spotkań towarzyskich i relaksu na świeżym powietrzu. W ostatnim czasie wzrasta atrakcyjność życia na wsi, głównie z uwagi na zdrowsze środowisko, a także możliwość złagodzenia ciężarów finansowych ponoszonych podczas spowolnienia gospodarczego.

Zderzanie się światów fizycznych i cyfrowych – figitalna rzeczywistość (*phygital reality*). Pojęcie figitalny, tak jak w języku angielskim, zostało utworzone w wyniku połączenia i częściowej redukcji dwóch pojęć: „fizyczny” i „digitalny”. Gdyby pójść za głosem językoznawców, to trzeba by połączyć wyrazy „fizyczny” oraz „cyfrowy”, co dałoby pojęcie „fizrowy”. Jednak w dalszych rozważaniach stosowane będzie pojęcie figitalny, gdyż w znacznie większym stopniu odwołuje się ono do swego znaczenia. Rzeczywistość figitalna to taka, w której dochodzi do wykorzystania najlepszych aspektów zarówno przestrzeni fizycznej, jak i cyfrowej. Pojawienie się tego trendu jest odpowiedzią na potrzeby obywateli-konsumentów, którzy nadal mają potrzebę doświadczania (sprawdzania, dotykania, przymierzania, a także bezpośredniej rozmowy i porady), mimo rosnącej skłonności do robienia zakupów w sieci.

Zarządzanie czasem. Zarządzanie pracą, życiem rodzinnym, społecznym i osobistym stanowi zarówno wyzwanie, jak i szansę. Z jednej strony wyznaczanie granic jest koniecznością, gdyż większość zdarzeń przenosi się do domu. Z drugiej strony pojawiła się możliwość wykonywania wielu zadań jednocześnie przez cały dzień. Jedno i drugie wymaga większej autonomii i większej kreatywności.

Sprzeciw wobec polityków. Świadczy o nim gniew wobec klasy rządzącej oraz rosnąca niechęć i ekstremizm. Obywatele są coraz bardziej krytyczni wobec rządów i polityki. W różnych krajach rządy nie panują nad społecznym niezadowoleniem. Niepokoje społeczne doprowadziły do grabieży sklepów, bojkotów i zamieszek. W niektórych miejscach wybuchła przemoc, np. na ulicach Paryża, Hongkongu, Santiago i Portland. Gdzie indziej, jak w Polsce, mają miejsce pokojowe protesty (można tu wskazać Strajk Kobiet czy Strajk Przedsiębiorców). Ponadto młodzież żywi przekonanie, że rządzący nie dbają o najmłodsze pokolenie.

Obsesja na punkcie bezpieczeństwa. Najnowsze priorytety to bezpieczeństwo i higiena. Obawy o pochodzenie i dostarczanie produktów i usług wymuszają podnoszenie standardów bezpieczeństwa. Obserwowane jest powszechne unikanie potencjalnych źródeł infekcji, które prowadzi m.in. do poszukiwania urządzeń antywirusowych i produktów higienicznych. Obowiązuje zasada: mniej kontaktu, więcej higieny.

Wznoszenie się ponad przeciwności losu. Zaliczają się do nich radykalne zmiany codziennego życia, w tym wstrząsy gospodarcze, wystawiające na próbę odporność psychiczną ludzi i ograniczające ich dotychczasową aktywność życiową. Jednocześnie obserwowany jest wzrost świadomości siebie i swojego miejsca w świecie, dążenia do samodoskonalenia, bardziej spełnionego, zrównoważonego życia i dobrostanu psychicznego.

Przemyślana oszczędność i recesjonistyczne nastawienie. Oznacza to zwiększoną ostrożność i przemyślane zakupy z uwagi na niepewność zatrudnienia i mniejsze dochody gospodarstw domowych, co prowadzi do nabywania nowych nawyków konsumpcyjnych. Priorytetowo traktowane są produkty i usługi o wartości dodanej oraz prozdrowotne.

Miejsca pracy w nowej przestrzeni. „Poza biurem” w 2020 r. nabrało nowego znaczenia. Miejsce pracy w nowych przestrzeniach wpływa na codzienne życie, od wyboru odzieży, przez wydatki na nowe technologie, po nawyki żywieniowe i inne. Wyzwaniem staje się przewyżnianie trudności z zarządzaniem czasem, zdefiniowanie na nowo początku i końca własnego dnia pracy. Oczekiwana jest pomoc ze strony firmy w zredefiniowaniu równowagi praca–życie (w tym mieszanej organizacji pracy: zdalnej i stacjonarnej) z uwagi np. na uzyskiwanie dodatkowego czasu w związku z brakiem dojazdów do pracy przy jednoczesnej potrzebie osobistych kontaktów ze współpracownikami.

Pomiędzy trendami identyfikowanymi w latach 2019–2020 istnieją logiczne powiązania. Dotyczy to np. różnych aspektów cyfryzacji, rozumianej jako zastępowanie w systemach technicznych urządzeń opartych na technice analogowej układami cyfrowymi; z tym związany jest handel cyfrowy i inne cyfrowe interakcje oraz zmiana zachowań wynikająca z korzystania z Internetu.

Podsumowując powyższe rozważania, do nowych trendów można zaliczyć:

- 1) walkę o lepsze jutro,
- 2) stawianie czoła przeciwnościom losu,
- 3) łączenie rzeczywistości fizycznej z cyfrową (tzw. digitalność),

- 4) redefiniowanie równowagi praca–życie,
- 5) sprzeciw wobec rządzących,
- 6) dbałość o różne aspekty bezpieczeństwa,
- 7) zmianę nawyków życia codziennego.

Porównanie przewidywanych trendów z lat 2019 i 2020 wskazuje na bardzo dużą dynamikę zmian w funkcjonowaniu rządów i zarządzaniu usługami publicznymi. Jest to głównie związane ze światową pandemią COVID-19. W raporcie „Government Trends 2020” wskazano dziewięć trendów, które w największym stopniu miały wpływać na zmiany w zarządzaniu publicznym²³.

Na pierwszym miejscu zostało wymienione wspomaganie prowadzenia spraw publicznych przez sztuczną inteligencję, przy czym rządy występują zarówno jako regulatorzy, jak i jej użytkownicy. Zatem sposób, w jaki rządy reagują na sztuczną inteligencję, będzie kształtował społeczeństwa oraz stosunki międzynarodowe. Drugie miejsce wyznaczono przechodzeniu na cyfrowy model doskonałący kompleksowe świadczenie usług publicznych za pomocą unikalnej tożsamości cyfrowej. Trzecie miejsce zajęło zwrócenie uwagi na osiągnięcia nauk behawioralnych, pozwalających zrozumieć, jak ludzie podejmują decyzje. Jako czwarty trend wskazano rozwój etyki korzystania z danych i sztucznej inteligencji. Na organizacje publiczne, będące w posiadaniu ogromnej liczby danych o obywatelach oraz będące regulatorami zarządzania danymi gromadzonymi przez inne organizacje, spada obowiązek stworzenia warunków do właściwego zarządzania etycznymi zawiłościami ery cyfrowej. Piąte miejsce przyznano przewidywaniu i zapobieganiu problemom dzięki analizie posiadanych danych, budowaniu scenariuszy i konstruowaniu symulacji. Pozwala to określać prawdopodobne problemy, zanim się one pojawią. Jako szósty w kolejności należy wymienić trend wykorzystania nowych technologii. Przykładem może być chmura, stanowiąca podstawę rozwoju innowacji z uwagi na mechanizm

²³ Canning, M., Eggers, W.D., O’Leary, J., Chew, B. (2020) Creating the government of the future. Deloitte Insights. <https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww2.deloitte.com%2Fcontent%2Fdam%2FDeloitte%2Fbr%2FDocuments%2Fpublic-sector%2FDeloitte-Future-of-government.pdf> (data dostępu: 30 czerwca 2021); Eggers, W.D., Chew, B., Datar, A., Sng, D. (2020) How governments can navigate a disrupted world. Deloitte Insights. https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww2.deloitte.com%2Fcontent%2Fdam%2Finsights%2Fus%2Farticles%2F6823_navigating-effectively-in-a-disruptive-world_covid%2FDI_Govt-navigate-in-a-disruptive-world-COVID.pdf (data dostępu: 30 czerwca 2021).

łączenia twórców technologii z jej użytkownikami. Siódmy trend to tworzenie bezpiecznych przestrzeni dla innowacji rządowych w celu przyspieszenia ich rozwoju. Częścią wyłaniającego się trendu są akceleratorzy, inkubatory i „laboratoria” rządowe. Natomiast ósmy trend dotyczy inteligentnego rządzenia, nawiązującego do rozwiązań w zakresie usług publicznych charakterystycznych dla inteligentnego miasta, znanego pod nazwą „smart city”. Co prawda, miasta są w czołówce tego trendu, ale zainteresowanie nim rośnie również wśród społeczności wiejskich. Na dziewiątym, ostatnim, miejscu wskazano odwoływanie się do doświadczeń klientów-obywateli, stanowiących główny punkt odniesienia i źródło informacji na temat doskonalenia usług publicznych.

Analiza trendów zarządzania publicznego przewidywanych na 2020 r. prowadzi do wniosku, że większość z nich nawiązuje do upowszechniania się cyfryzacji. Tak dzieje się w przypadku wykorzystywania sztucznej inteligencji, przechodzenia na cyfrowy model świadczenia usług publicznych, wykorzystanie nowych technologii oraz inteligentne rządzenie.

Pytanie o trendy w zarządzaniu publicznym w 2021 r. i w latach następnych jest w zasadzie pytaniem: co po pandemii COVID-19? Najważniejszym wyzwaniem, na które musi odpowiedzieć zarządzanie publiczne, jest ekonomiczne i skuteczne radzenie sobie z poważnymi zakłóceniami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Oprócz samej pandemii do obecnych i przyszłych czynników zakłócających lub wymagających określonych dostosowań zalicza się skutki przełomu technologicznego, prowadzące do radykalnych zmian społecznych, jak dynamicznie rosnące korzystanie z Internetu i mediów społecznościowych, a także coraz liczniejsze zastosowania sztucznej inteligencji (SI), ponadto cyberzagrożenia i ataki terrorystyczne, zagrożenia naturalne, zamieszki. W nawiązaniu do tych zakłóceń zostały zaproponowane interesujące rozwiązania, zaliczające się obecnie do megatrendów w zarządzaniu publicznym²⁴. Są to: foresight, zwinność i rezyliencja (inaczej odporność). Choć te pojęcia nie są nowe, gdyż odwoływano się do nich w końcowych dekadach XX wieku i w pierwszej

²⁴ Drobniak, A. (2018) Rezyliencja ekonomiczna i hybrydyzacja ośrodków metropolitalnych Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 517, ss. 30–41; Canning, M., Eggers, W.D., O’Leary, J., Chew, B. (2020) Creating the government of the future, op. cit.; Eggers, W.D., Chew, B., Datar, A., Sng, D. (2020) How governments can navigate a disrupted world. Deloitte Insights.

dekadzie obecnego wieku²⁵, to jednak specyficzne ich sprzężenie daje nową jakość. Wcześniejsze badania i praktykę charakteryzowało podejście fragmentaryczne, natomiast propozycja Williama D. Eggersa i in. (2020)²⁶ jest całościowa i obejmuje jednocześnie wszystkie wymienione rozwiązania. W tej koncepcji rządzenie jest porównywane do nawigacji okrętem na niebezpiecznym oceanie. Interpretowany w duchu tej metafory foresight oznacza umiejętność przewidywania zmian na oceanie i w pogodzie, obserwowanie horyzontu pod kątem bezpośrednich i potencjalnych zagrożeń, aby móc żeglować mimo niepewności. Natomiast zwinność przyrównuje się do szybkości i skuteczności sterowania statkiem, tak aby jego kurs był dostosowany do nieoczekiwanych warunków. Z kolei odporność traktowana jest jako zdolność okrętu i jego załogi do wytrzymania niepokoju i zakłóceń. Czasami są podejmowane próby łączenia tych trzech trendów, jednak analizowanie każdego trendu osobno pozwala lepiej zrozumieć ich cechy i wzajemne dopasowanie. Jak zaznaczają cytowani autorzy, foresight obarczony jest niedoskonałościami, ale większa zwinność może pomóc nadrobić niedostatki w prognozowaniu. Plany awaryjne dotyczące zwinności, umiejętności i zastosowań oraz dane i towarzysząca infrastruktura IT wynikają z potrzeby budowania rezyliencji. Z kolei odporność organizacji na niepewność i zmiany może prowadzić do instytucjonalizacji foresightu jako powszechnego działania. Trendy dotyczące dalszej przyszłości zarządzania publicznego obejmują następujące zagadnienia²⁷:

- nowe sposoby świadczenia usług publicznych: personalizacja usług publicznych; usługi świadczone cyfrowo i automatycznie, bez konieczności inicjowania transakcji przez obywateli; dostęp do usług przy użyciu indywidualnej tożsamości cyfrowej; wielokanałowe interakcje, tj. online, w sklepie stacjonarnym lub telefoniczne; usługi na jednej stronie,

²⁵ GAO (2009) IRS Management: IRS Practices Contribute to Its Resilience, But It Would Benefit from Additional Emergency Planning Efforts. US Government Accountability Office, Washington, DC; Doz, Y., Kosonen, M. (2008) Fast Strategy, How Strategic Agility will help you stay ahead of the Game. Wharton School Publishing, Philadelphia, United States; Miles, I., Saritas, O., Solokov, A. (2016) Foresight for Science, Technology and Innovation. Springer, Switzerland; Drobnik, A. (2018) Rezyliencja ekonomiczna i hybrydyzacja ośrodków metropolitalnych Unii Europejskiej, op. cit., ss. 30–41.

²⁶ Eggers, W.D., Chew, B., Datar, A., Sng, D. (2020) How governments can navigate a disrupted world, op. cit.

²⁷ Canning, M., Eggers, W.D., O’Leary, J., Chew, B. (2020) Creating the government of the future, op. cit.

obejmujące różne wydarzenia z życia obywatela, np. urodziny, zawarcie związku małżeńskiego, ubezpieczenia itp.;

- wydajność i szybkość operacji: zintegrowane centrum biurowe jako połączenie sztucznej inteligencji, automatów, chmury oraz bezpieczeństwa cyfrowego; uiszczanie opłat za zamówione i wykorzystane usługi, a nie za zapewnianie określonej ilości zasobów; tworzenie zespołów wielofunkcyjnych, pracujących w sposób zwinny. W rezultacie skoncentrowana wiedza cyfrowa jest łączona z wiedzą merytoryczną w celu wniesienia korzyści z technologii cyfrowej do istniejących operacji; kognitywna automatyzacja naśladująca ludzkie zachowania i przeciwdziałająca ograniczeniu zasobów, obniżająca koszty i zmniejszająca ewentualne zaległości;
- responsywna i zwinna polityka oraz procesy podejmowania decyzji: zarządzanie antycypacyjne oparte na analizach predykcyjnych, możliwe do stosowania w wielu obszarach, jak obrona narodowa czy usługi społeczne; polityka państwa oparta na crowdsourcingu idei postulowanych przez anonimowych obywateli reprezentujących różne poziomy wiedzy eksperckiej; zwiększanie skuteczności procesów decyzyjnych poprzez cyfrowe symulacje rozwiązań przed ich wprowadzeniem; oparta na sztucznej inteligencji analiza scenariuszy; autopoprawki oparte na dzieleniu się danymi; kontynuacja i doskonalenie polityki opartej na dowodach;
- ludzie i nowe środki techniczne: talenty w chmurze – organizacje publiczne, potrzebujące osób o specyficznych kompetencjach, mogą w chmurze przeszukiwać rynek i szybko znajdować osoby do obsadzenia stanowisk w projektach publicznych; współpraca ludzi i maszyn optymalizująca rezultaty dzięki tworzeniu rozwiązań lepszych niż te, które ludzie lub maszyny mogliby stworzyć samodzielnie; usługi publiczne just-in-time; otwarte spektrum talentów tworzone przez pracowników będących częścią wspólnych przedsięwzięć – talenty partnerskie, pracownicy podwykonawców – pożyczone talenty, niezależni, indywidualni wykonawcy, i ludzie, którzy nie pracują dla rządu w ogóle, ale są częścią łańcucha wartości usług – talenty open source; adaptacyjne miejsca pracy, w których ludzie będą pracować tam, gdzie są najbardziej produktywni i zaangażowani, co likwiduje dotychczasowe ograniczenia związane z lokalizacją;
- regulacja i egzekwowanie prawa: regulacje oparte na ryzyku (RBR), identyfikowanie oraz klasyfikowanie działania firmy tworzącego wysokie

ryzyko dla bezpieczeństwa konsumentów i minimalizującego obciążenie dla firm niskiego ryzyka; pozytywne strategie egzekwowania, które skłaniają do egzekwowania przepisów, zachęcają firmy do angażowania się w tworzenie systemów zgodności; prawodawstwo zakodowane w oprogramowaniu, umożliwiające automatyczne dokonywanie aktualizacji po każdorazowej zmianie przepisów bez potrzeby zatrudniania wielu ekspertów; technologie dla organów regulacyjnych, oferujące nowe możliwości fundamentalnego przeglądu i aktualizowania przepisów, nadzoru, inspekcji i egzekwowania prawa; bezdotykowe przedkładanie obowiązkowych dokumentów dzięki elektronicznemu skanowaniu, cyfrowemu rejestrowaniu prędkości inteligentnych pojazdów z jednoczesnym wysyłaniem elektronicznego mandatu za przekroczenie prędkości.

Wprowadzanie zmian w zarządzaniu publicznym wymaga analizowania aktualnych możliwości efektywnego funkcjonowania w kontekście diagnozowanych trendów i doskonalenia go poprzez identyfikowanie pojawiających się wyzwań i wdrażanie rozwiązań opartych na naukowych ustaleniach oraz wykorzystywaniu i wzbogacaniu pozytywnych doświadczeń innych organizacji publicznych z jednoczesnym ograniczaniem lub eliminowaniem negatywnych aspektów tych procesów.

1.3. Ewolucja paradygmatów zarządzania publicznego

Zmieniające się trendy rozwojowe mają wpływ na ewolucję głównych paradygmatów zarządzania publicznego. Dotychczas ukształtowały się takie paradygmaty jak administrowanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne oraz (nowe) współzrządzenie publiczne. Literatura przedmiotu wyróżnia także zarządzanie wartością publiczną.

W administrowaniu publicznym najważniejsze cechy to neutralność i wysokie kompetencje urzędnicze oraz odpowiedzialność przed liderami politycznymi pochodzącymi z wyboru, a także tworzenie struktur zapewniających funkcjonowanie organizacji publicznych zgodne z prawem. Charakterystyczne jest także odróżnianie dziedzin polityki i administracji, bowiem problemy administracji nie są problemami politycznymi, a rolą polityki jest ustanawianie zadań dla administracji. Administrowanie ma swoje korzenie w teoriach nauki o polityce oraz administracji jako nauce, pozostającej w ścisłych związkach z naukami prawnymi.

U jego podstaw leży założenie, że istnieje zgoda co do celów, polityk, programów i akcji, niezbędnych do rozwiązywania określonych problemów. Zakładana jest również jednomyślność w identyfikowaniu i definiowaniu problemów. Prawo do definiowania interesu publicznego mają politycy, a adresatami działań są petenci i wyborcy. Podstawowa rola państwa to formułowanie i wdrażanie polityk skoncentrowanych na określonym politycznym celu, który jest realizowany przez istniejące lub specjalnie tworzone agencje rządowe. Odpowiedzialność zewnętrzna organizacji publicznych ma charakter pośredni – odbywa się wyłącznie za pośrednictwem demokratycznie wybranych polityków. Natomiast w relacjach wewnętrznych dominuje bezpieczeństwo zatrudnienia. Uprawnienia do podejmowania decyzji są ograniczone do zakresu udzielonego przez szczebel nadrzędny. Obowiązują biurokratyczne struktury góra–dół, a relacje zewnętrzne są kontrolowane lub regulowane.

Natomiast paradygmat nowego zarządzania publicznego wywodzi się z teorii ekonomii instytucjonalnej oraz wyboru publicznego. Właściwy dla niego jest ekonomiczny model racjonalności i zachowań organizacyjnych. Interes publiczny jest artykułowany przez obywateli przy wsparciu menedżerów publicznych. Obejmuje on podzielane wartości oraz połączony w całość interes członków społeczeństwa. Ceniony jest duch przedsiębiorczości oraz dążenie do tzw. zmniejszania państwa poprzez zastosowanie różnych form urynkowania usług publicznych. Cele publiczne osiągane są głównie dzięki tworzeniu mechanizmów i struktur wychodzących poza granice sektora publicznego. Istnieje wyraźnie definiowana odpowiedzialność zewnętrzna przed odbiorcami dóbr i usług lub przed obywatelami, a ocenie podlegają konkretne rezultaty. Paradygmat ten zakłada stosunkowo dużą swobodę w osiąganiu przedsiębiorczych celów organizacji publicznych; struktury są zdecentralizowane, przeważa ocena ustalonych procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Z kolei paradygmat (nowego) współrządzenia publicznego stanowi reakcję na jednostronność rozwiązań stosowanych w innych paradygmatach, głównie na przywiązywanie zbyt dużej wagi do mechanizmu rynkowego w funkcjonowaniu sfery publicznej. Organizacja publiczna jest traktowana jako wzorzec komunikowania się i wzajemnych relacji w ramach istniejących grup. Informacje i podstawowe założenia organizacyjne oraz cele i postawy mają wpływ na podejmowane procesy decyzyjne. Uczestnicy organizacji tworzą określone standardy reagowania na sytuacje, z którymi się stykają, a organizacja jako całość ma wpływ

na ich działania. Interes publiczny obejmuje podzielane wartości członków społeczeństwa. Adresatami podejmowanych działań są interesariusze zewnętrzni i wewnętrznymi, przed którymi organizacje publiczne ponoszą odpowiedzialność. Najważniejsze zasady współrzędzenia publicznego to: przejrzystość organizacyjna, partnerstwo w działaniach, zrównoważenie, uczciwe i sprawiedliwe postępowanie. Według tego paradygmatu istnieje stosunkowo duża swoboda menedżera publicznego, jeśli chodzi o osiąganie wytyczonych celów, ale łączy się to z osobistą odpowiedzialnością za podjęte decyzje i działania. Widoczna jest decentralizacja zarządzania oraz partycypacja społeczna, akcentująca tworzenie sieci powiązań publicznych i zarządzanie nimi. Rola państwa polega na tworzeniu warunków do uruchomienia procesów dostosowywania celów organizacji publicznych oraz możliwości ich urzeczywistniania do antycypowanych potrzeb otoczenia. Paradygmat ten koncentruje się z jednej strony na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, a także na relacjach zewnętrznych. Praktyka zarządzania publicznego polega tu głównie na tworzeniu koalicji publicznych, prywatnych i społecznych organizacji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Interes publiczny określany jest na podstawie wartości publicznych podzielanych przez członków społeczeństwa, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami, w tym z grupami interesów. Za strategicznych interesariuszy uznaje się obywateli i ich samoorganizujące się grupy. Adresatami działań są obywatele, a państwo pełni służebną funkcję, negocjując i pośrednicząc na rzecz obywateli i grup społecznych oraz kreując wartość publiczną. Rozliczalność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, ponieważ obejmuje przestrzeganie prawa, wartości narodowych, norm politycznych, standardów zawodowych, interesów obywateli. Uprawnienia decyzyjne są adekwatne do warunków uzasadnionych potrzebami, połączone z odpowiedzialnością, mimo że decyzje są podejmowane w ramach procesu współrzędzenia. Tworzone są struktury ułatwiające współpracę i przewodzenie w relacjach zewnętrznych. Podstawowym mechanizmem osiągania wytyczonych celów strategicznych jest ukierunkowanie na innowacyjność, tworzenie warunków do współpracy międzyorganizacyjnej i międzysektorowej, a także międzynarodowej, do koordynacji polityk publicznych, programów i przedsięwzięć, realizowanych z różnymi partnerami. W ramach paradygmatu (nowego) współrzędzenia publicznego występuje natężenie charakterystyk oraz większy zakres upodmiotowienia obywateli. Dzięki tym charakterystykom

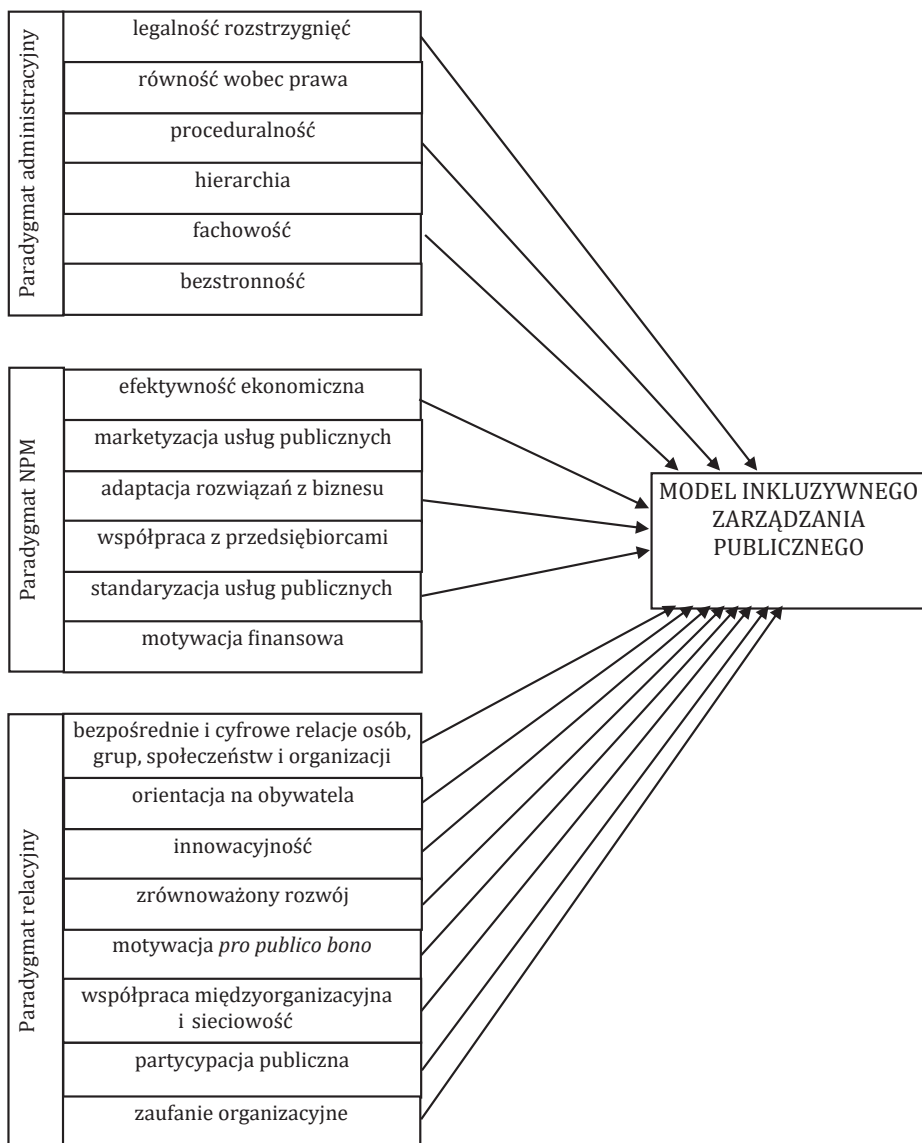
analizowany paradygmat jest w stanie odpowiadać na wyzwania XXI wieku. Paradygmat zarządzania wartością publiczną nawiązuje do współrzędzenia publicznego²⁸. Jego siła, jak twierdzi Gerry Stoker²⁹, polega na redefiniowaniu tego, jak odpowiadać na wyzwania związane ze sprawnością organizacyjną, rozliczalnością i sprawiedliwością. Koncepcja ta opiera się na pełniejszej wizji natury ludzkiej, niż pokazują to paradygmaty administrowania publicznego i nowego zarządzania publicznego. Najważniejszym elementem tego paradygmatu są relacje, a interes publiczny jest rozumiany jako wyrażanie zbiorowych preferencji. Cele zarządzania są złożone i odpowiadają na preferencje interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Mandat organizacyjny i zaufanie są odnawiane poprzez wysokiej jakości usługi i zarządzanie siecią publiczną. Za podstawowe zadania uznaje się świadczenie usług, satysfakcję obywateli, wyniki, zaufanie i uzasadnienie celowości funkcjonowania. Dominujący model rozliczalności obejmuje superwizję obywateli, klientów oraz podatników. Natomiast zestawy pragmatycznie dobranych alternatyw tworzą preferowany system świadczenia usług publicznych³⁰.

Przykładowe podobieństwa z (nowym) współrzędzeniem publicznym to przede wszystkim relacyjność, zaufanie, nastawienie na interesariuszy, rozumienie interesu publicznego. Biorąc pod uwagę zbieżności obu paradygmatów, można zaproponować wyodrębnienie paradygmatu relacyjnego.

²⁸ Stoker, G. (2006) *Public value management...*, op. cit., ss. 41–57; O’Flynn, J. (2007) *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*. *Australian Journal of Public Administration* 66(3), ss. 353–366; Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg L. (2014) *Public value governance...*, op. cit., ss. 445–456.

²⁹ Stoker G. (2006) *Public value management...*, op. cit., ss. 41–57.

³⁰ O’Flynn, J. (2007) *From new public management to public value...*, op. cit., ss. 353–366.



Rysunek 2. Koncepcja paradygmatu inkluzywnego zarządzania publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei, mając na uwadze współczesne trendy rozwoju społeczno-gospodarczego, uzasadnione jest wyodrębnienie modelu inkluzywnego zarządzania publicznego jako najbardziej odpowiadającego obecnym i przyszłym wyzwaniom. Paradygmaty: 1. administracyjny, 2. nowego zarządzania

publicznego i 3. relacyjny, mogą stanowić tu punkt wyjścia do zidentyfikowania cech zarządzania publicznego. Zatem nowy model tworzą trzy elementy włączone z pierwszego paradygmatu, tj., legalność rozstrzygnięć administracyjnych, proceduralność oraz fachowość jako niezbywalne cechy zarządzania publicznego. Kolejne trzy elementy są z paradygmatu drugiego, tj. bezpośrednio i cyfrowe relacje osób, grup, społeczeństw i organizacji, efektywność ekonomiczna, adaptacja rozwiązań sprawdzonych w biznesie i standaryzacja usług. Natomiast z trzeciego włączone zostały wszystkie elementy, tj. bezpośrednio i cyfrowe relacje osób, grup, społeczeństw i organizacji, orientacja na obywatela, partycypacja publiczna, współpraca międzyorganizacyjna i sieciowość, zrównoważony rozwój organizacji publicznych, innowacyjność organizacyjna i społeczna oraz motywacja pro publico bono, zaufanie organizacyjne, w tym cyfrowe. Inkluzywność tego modelu obejmuje włączanie elementów charakterystycznych dla różnych paradygmatów, a także włączanie obywateli i mieszkańców i organizacji współpracujących w doskonalenie procesów świadczenia usług publicznych.

Przedstawiona propozycja ma charakter ilustracyjny. Możliwe są bowiem bardziej ogólne lub bardziej szczegółowe podejścia do zasilania inkluzywnego modelu zarządzania publicznego, pod warunkiem jednak, że nie zmieniają one jego istoty.

Model ten cechują właściwości wynikające z istoty prowadzenia spraw publicznych w demokratycznych systemach oraz uwzględniające uwarunkowania finansowania wysokiej jakości usług publicznych, a przede wszystkim otwarcie na ludzi: obywateli, podatników, przedsiębiorców, klientów i inne grupy społeczne.

Zarysowana koncepcja inkluzywnego zarządzania publicznego w obecnej postaci dobrze oddaje pożądany kierunek zmian w teorii i praktyce zarządzania publicznego. Koncepcja ta wymaga dalszych badań teoretycznych i empirycznych.

1.4. Podsumowanie

Na podstawie rozważań dotyczących natury organizacji publicznych i zarządzania nimi, kontekstu współczesnych zmian w zarządzaniu publicznym oraz przyszłych perspektyw zarządzania publicznego, a także ewolucji paradygmatów można skonstatować, co następuje.

- 1) W ostatnim okresie obserwowana jest bardzo duża dynamika zmian w funkcjonowaniu rządów i zarządzaniu usługami publicznymi wywołana w szczególności pandemią COVID-19.
- 2) Skuteczne zarządzanie publiczne po pandemii w szczególności wymaga:
 - koncentrowania się na człowieku oraz jego naturalnym środowisku,
 - zaawansowania digitalizacji,
 - dbałości o odporność organizacji publicznych,
 - budowania relacji opartych na zaufaniu do ludzi i wysokich technologii,
 - otwartości na zewnętrzne ekosystemy.
- 3) Istnieje potrzeba prowadzenia zaawansowanych badań zmian w zarządzaniu publicznym za pośrednictwem interdyscyplinarnych zespołów złożonych z osób reprezentujących środowiska akademickie oraz z badaczy skupiających się na praktycznych aspektach zarządzania.

Dodać należy, że istnieją ograniczenia wykorzystania w praktyce dokonanych ustaleń z uwagi na to, że proponowane rozwiązania wymagają znacznych nakładów finansowych, a te w pierwszej kolejności przeznaczane są na walkę z pandemią. W szczególności dotyczy to rządów, w większym stopniu zainteresowanych osiąganiem celów politycznych środowisk, dzięki którym te rządy objęły. W znacznie korzystniejszej sytuacji są kraje, które wcześniej przystąpiły do reform zarządzania publicznego, skoncentrowanych m.in. na wdrażaniu digitalizacji, automatyzacji i sztucznej inteligencji. Okoliczność ta w nieco dalszej perspektywie nie jest w stanie ograniczać postępu badań i zastosowania w praktyce ich rezultatów. Dzięki nim bowiem wcześniej społeczeństwa znajdują się w tzw. nowej normalności.

2. Kompetencje profesjonalistów zarządzania publicznego³¹

2.1. Kadry zarządzania publicznego

W praktyce oraz w krajowej literaturze przedmiotu wyróżnia się menedżerów i pracowników administracji publicznej. Biorąc pod uwagę stanowiska, wśród menedżerów publicznych wskazać można nie tylko urzędników, ale także menedżerów kontraktowych. Na przełomie XX i XXI wieku uzyskanie miana menedżera publicznego wymagało spełnienia wszystkich albo większości następujących kryteriów³²:

1. odpowiedzialność za wykonanie programu publicznego albo realizację produktu lub usługi publicznej;
2. bycie ocenianym na podstawie osiągniętych rezultatów według jasno określonych kryteriów i celów zarządzania;
3. desygnowanie na stanowiska i piastowanie ich na podstawie umowy o pracę;
4. posiadanie bezpośredniej lub pośredniej odpowiedzialności przed instytucją publiczną;

³¹ W niniejszym rozdziale wykorzystano fragmenty monografii: Kożuch, B. (2011) Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych, op. cit., ss. 83–96.

³² Farnham, D., Horton, S. (1996) *Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?* [W:] D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem (red.) *New Public Managers in Europe*. Macmillan Press Ltd., London; Kożuch, B. (2004) *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa, s. 224.

5. wyposażenie w znaczący poziom autonomii w procesie podejmowania decyzji;
6. swobodne dysponowanie zasobami rzeczowymi, finansowymi, informacyjnymi oraz ludzkimi;
7. wykonywanie pracy menedżerów, a nie pracy doradczej i konsultingu.

Wśród stanowisk menedżerów publicznych wyróżnić można trzy kategorie, tj. zatrudnionych w służbie cywilnej, w samorządach oraz menedżerów kontraktowych³³. Menedżerowie publiczni mogą być zatrudniani także na podstawie kontraktu na ściśle określony czas. Na przykład w Irlandii dla członków lokalnych władz publicznych przewidziane są okresy siedmioletnie. W Wielkiej Brytanii stosuje się podobny system. Są nim objęci wszyscy dyrektorzy agencji publicznych oraz starsi rangą urzędnicy, a także menedżerowie przedsiębiorstw publicznych i organizacji samorządu lokalnego, z tym że po upływie wskazanych okresów kontrakty mogą być zawierane na nowo. W Polsce, chociaż istnieją podstawy prawne zatrudniania menedżerów publicznych na kontraktach, ta forma prowadzenia spraw publicznych była i jest wykorzystywana rzadko.

W większości krajów nieposzerzonej jeszcze Unii Europejskiej wprowadzone zostały nowe instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym. Ogólną ocenę pracy zastąpiono oceną na podstawie wyników pracy, co oznaczało ocenianie menedżerów publicznych na podstawie stopnia realizacji wyznaczonych im osobistych zadań lub na podstawie wyników osiągniętych przez zarządzaną organizację. Ten system upowszechnił się pod nazwą „wynagrodzenie za wyniki”. Jego wprowadzanie budziło opór tradycyjnie nastawionych pracowników organizacji publicznych, gdyż było postrzegane jako zagrożenie podstawowej zasady tradycyjnego wynagradzania, tj. jednakowego traktowania urzędników zajmujących równorzędne stanowiska.

Powierzanie kierowania organizacjami publicznymi menedżerom wywoływało bezpośrednią lub pośrednią krytykę w ramach klasycznego modelu służby publicznej. Funkcjonowanie tego modelu zasadzało się na założeniu, iż pochodzący z wyboru politycy określają politykę państwa, a urzędnicy są odpowiedzialni za jej wdrożenie. Od urzędników oczekiwano zatem służenia pomocą ministrom i lokalnym politykom, odpowiedzialnym odpowiednio przed parlamentem lub radą miejską czy gminną. Do specyfiki pracy menedżerów

³³ Kozuch, B. (2011) Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych, op. cit.

publicznych należy to, że realizują swoje obowiązki w odmiennych warunkach niż menedżerowie zatrudnieni w biznesie. Różnice te dotyczą w szczególności następujących kwestii:

- procesy decentralizacji powodują przeniesienie odpowiedzialności na autonomiczne organy; np. w publicznych organizacjach funkcjonują kolegialne organy tych korporacji, które są odpowiedzialne za procesy decyzyjne oraz monitorowanie organizacji. To właśnie przed nimi – a nie przed ministrem – są odpowiedzialni menedżerowie organizacji publicznych;
- procesy decentralizacji wprowadzają skrajnie odmienne niż wskazane w pkt 1 rozwiązanie; pojawiła się mianowicie tendencja do rozliczania menedżera publicznego bezpośrednio przez parlament, jak to ma miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie niektórzy menedżerowie publiczni odpowiadają nie tylko przed właściwym ministrem, ale także przed Izbą Gmin. Ponadto menedżerowie ci zobowiązani są do udzielania odpowiedzi odbiorcom usług świadczonych przez daną organizację. Wzrasta też odpowiedzialność menedżerów publicznych przed samymi odbiorcami usług świadczonych przez daną organizację.

Na przełomie wieków w wielu krajach odnotowano zmianę zakresu odpowiedzialności polityków pochodzących z wyboru i menedżerów organizacji publicznych. Zadaniem tych pierwszych jest ustalanie zasad i kierunków działania oraz monitorowania rezultatów, podczas gdy menedżerowie na bieżąco zajmują się funkcjonowaniem organizacji. Władze polityczne decydują o wyborze strategii ogólnych, celów politycznych, standardów wykonania zadań oraz ustalają budżety organizacji, a menedżerowie są odpowiedzialni za wdrożenie przyjętych ustaleń. To oni podejmują decyzje co do konkretnych rozwiązań i koniecznych zasobów (rzeczowych, finansowych, ludzkich i organizacyjnych) służących skutecznemu i ekonomicznemu świadczeniu usług publicznych.

Role współczesnych menedżerów obejmują znacznie większy obszar działań niż role menedżerskie w klasycznym weberowskim ujęciu. Nie tylko bowiem posiadają oni większą władzę w zakresie dysponowania zasobami, ale także mogą w znacznym stopniu wpływać na kształt realizowanej przez siebie polityki w ramach uzgadniania kontraktu menedżerskiego.

Warunki działania menedżerów publicznych dotyczą także określenia poziomu równowagi władzy. Na przykład wskutek wprowadzania zasad nowego zarządzania publicznego większą władzę uzyskali menedżerowie, ale też

politycy, bo to właśnie oni posiadają kompetencje do ustalania oraz kontrolowania wyraźnie określonych celów organizacji publicznej odnoszących się do grup klientów, odpłatności za usługi, ilości i jakości świadczonych usług. W ramach swych kompetencji politycy sprawują kontrolę nad działaniami menedżerów organizacji publicznych, zwłaszcza oceniają, na ile są oni zdolni wykazać się konkretnymi rezultatami swojej pracy.

Podstawowym elementem zarządzania publicznego jest wpływanie na zdolność do przyczyniania się do dobrobytu obywateli, jego ochrony, a także do generowania i podtrzymywania wzrostu gospodarczego. By zapewnić tę zdolność, służby publiczne stoją przed nowymi wyzwaniami. Odpowiedź na te wyzwania wymaga wzmocnienia tych służb, m.in. poprzez innowacje i większą rozliczalność. Jest to odpowiedzialność rządu dzielona ze wszystkimi szczeblami, na których realizowane jest zarządzanie publiczne.

Kadry zarządzania publicznego to pracownicy jednostek bezpośrednio podporządkowanych rządowi (np. ministerstw, agencji, departamentów) oraz niższych szczebli administracji publicznej, a także pozostałych organizacji publicznych. Wszyscy oni są zobowiązani do przestrzegania wspólnie podzielanych podstawowych wartości sektora publicznego. Obecnie obejmują one: rozliczalność, bezstronność, legalność, uczciwość, przejrzystość, równość i inkluzywność³⁴. Innymi słowy, w ostatnich latach znacząco zwiększyło się zapotrzebowanie na profesjonalistów zarządzania publicznego³⁵.

Podążając za typologią Mirko Noordegraafa (2015)³⁶, można wyróżnić pięć grup profesjonalistów. Są to mianowicie: wolne zawody, niezależni profesjonaliści, zawody elementarne, zawody opieki społecznej, profesje organizacyjne. Wolne zawody (np. lekarze, prawnicy, księgowi) odznaczają się dużym wpływem na ludzi i zdarzenia, co dotyczy zarówno poszczególnych przedstawicieli, jak i ich stowarzyszeń. W wykonywaniu tych zawodów ważne są społeczne normy i zwyczaje, a także duża autonomia, specjalistyczna edukacja, certyfikacja

³⁴ OECD (2018) Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Rekomendacja+Rady+OECDdotycz%C4%85ca+Przyw%C3%B3dztwa+iPotencja%C5%82u+S%C5%82u%C5%BCby+Publicznej>.

³⁵ Różańska-Bińczyk, I. (2017) Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. E-mentor nr 4(71), ss. 45–49.

³⁶ Noordegraaf, M. (2015) Public Management. Performance, Professionalism and Politics. Palgrave, Cham.

i regulacja. Niezależni profesjonaliści, jak sędziowie, prokuratorzy, inspektorzy, również charakteryzują się dużym wpływem na ludzi i zdarzenia, osadzeniem w państwowych strukturach biurokratycznych, ale z dużym naciskiem na niezależność. Zawody elementarne, czyli przykładowo oficerowie policji, nauczyciele, pielęgniarki, to wykształcone i wyszkolone osoby mogące wpływać na ludzi i zdarzenia, funkcjonujące w ramach organizacyjnych, w których niezbędne jest przestrzeganie protokołów i standardów. Zawody opieki społecznej to grupy profesjonalistów, które mogą być przeszkolone i wykonują prace podlegające regulacji. Jednak ich status zawodowy wynika głównie z tego, że symbolizują opiekę państwa i wdrażają politykę społeczną. Profesje organizacyjne, do których zostały zaliczone takie przykładowe zawody, jak menedżerowie, członkowie kierownictwa, konsultanci, kontrolerzy i audytorzy, są odpowiedzialne za usprawnianie procesów organizacyjnych i operacji oraz poszukiwanie wspólnych rozwiązań regulacyjnych życia społeczno-gospodarczego.

Zaprezentowana typologia odzwierciedla specyfikę zawodów profesjonalistów zatrudnianych w sektorze. Ma to szczególne znaczenie, gdy badacze koncentrują się na szczegółowych zagadnieniach zarządzania publicznego. Jednocześnie w typologii tej menedżerowie traktowani są jako jedna z grup profesjonalistów sektora publicznego. Przewidując role i zadania menedżerów publicznych w XXI wieku, Donald F. Kettl (2002)³⁷ zaliczył do nich:

1. stawianie czoła wyzwaniom związanym z doskonaleniem koordynacji stosownie do zajmowanego szczebla zarządzania;
2. wzmacnianie więzi z organizacjami innych szczebli, wraz z którymi są oni współodpowiedzialni za rozwiązywanie problemów;
3. doskonalenie relacji z organizacjami pozarządowymi, z którymi wspólnie realizują projekty publiczne;
4. opracowywanie taktyki łączenia funkcjonalnie zorganizowanych programów z oddziaływaniami lokalnymi.

Do podstawowych zadań menedżerów organizacji publicznych należy przezwyciężanie występujących utrudnień obniżających skuteczność ich funkcjonowania. Do typowych sytuacji tworzących zakłócenia należą zmiany w organizacjach publicznych. Zdarza się, że w pierwszym etapie obejmują one wyższe

³⁷ Kettl, D.F. (2002) *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century America*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, London, s. 142.

szczeble zarządzania, mają więc charakter fragmentaryczny. Nie zawsze towarzyszą im zmiany w sposobie komunikowania się, w związku z czym wśród menedżerów usytuowanych na niższych szczeblach rodzi się niepewność i opór wobec zmian. Również mierzenie rezultatów pracy menedżerów publicznych nastęrcza trudności, jednak opracowanie właściwych mierników ich osiągnięć jest nieodzowne dla sprawowania kontroli nad prawidłowym funkcjonowaniem organizacji publicznych. Ponadto wzajemne związki polityków i menedżerów publicznych mogą mieć negatywny wpływ na efektywność organizacji publicznych, szczególnie gdy politycy nie mają kompetencji do formułowania celów strategicznych, a menedżerowie – ich sprawnego realizowania. Nieetyczny charakter działań w sektorze przedsiębiorczym, w tym działań menedżerów publicznych, w imię efektywności ekonomicznej lekceważących specyficzne cele i wartości organizacji publicznych, to także przykład sytuacji tworzących zakłócenia. Innym typowym zakłóceniem jest brak respektowania zasad zarządzania publicznego i upodabnianie go do zarządzania w sektorze prywatnym.

Skuteczne pełnienie ról przez menedżerów organizacji publicznych wymaga posiadania przez nich określonych kompetencji. To samo dotyczy zasobów ludzkich przez nich zarządzanych.

2.2. Identyfikowanie i kształtowanie kompetencji menedżerów i pracowników administracji publicznej

Na kompetencje menedżerów publicznych można spojrzeć w nieco uproszczony sposób, rozumiejąc je jako połączenie ich cech, wykształcenia i doświadczenia. Do najważniejszych typologii kompetencji menedżerów publicznych, wciąż zachowujących aktualność, można zaliczyć: koncepcję kluczowych kompetencji w zarządzaniu publicznym, koncepcję kompetencji opartych na wartościach, koncepcję kompetencji uniwersalnych.

Pierwsza z typologii obejmuje kompetencje specjalistyczne, programowe i zarządzania, druga to uniwersalna typologia obejmująca cechy osobowościowe, kwalifikacyjne oraz behawioralne, a trzecia to koncepcja obszarów kompetencji uwzględniająca oparte na wartościach kompetencje zadaniowe, zawodowe,

etyczne i polityczne³⁸. Na typologię kluczowych koncepcji składają się następujące kompetencje:

- techniczno-organizacyjne – podstawowe umiejętności zawodowe, jak opracowywanie sprawozdań i innych materiałów, prowadzenie obliczeń, właściwe nastawienie do wykonywanych obowiązków służbowych; umiejętności profesjonalne i specjalistyczne umożliwiające realizację celów organizacji zgodnie z interesem publicznym, jak znajomość języków obcych, umiejętność logicznego myślenia, biegłość w obsłudze komputera, profesjonalizm w sferach tradycyjnie objętych usługami publicznymi;
- programowe – zdolność aktywizowania procesów, które zapewniają tworzenie programów i projektów realizujących polityki publiczne i docieranie z usługami publicznymi do adresatów tych programów i projektów, jak np. umiejętność pracy urzędniczej i realizacji zadań administracyjnych, wiedza instytucjonalna, zdolność pełnienia funkcji administracyjnych i zarządzania, umiejętności polityka-przywódcy;
- współrzędzenia – kompozycja specyficznych zdolności pozwalająca efektywnie działać na różnych szczeblach organizacji publicznych i na zewnątrz nich – należą do nich kompetencje polityczne i obywatelskie, umiejętności uczestnictwa w życiu społecznym, rozumienie wzajemnych relacji pomiędzy zarządzaniem publicznym i przywództwem w służbie publicznej.

Typologia kluczowych kompetencji w zarządzaniu publicznym odnosi się do wszystkich menedżerów publicznych, a poszczególne typy kompetencji odpowiadają coraz wyższemu poziomowi zarządzania. Poziom wyższy obejmuje kompetencje podstawowe oraz kompetencje kreowania i realizowania polityk, programów oraz projektów publicznych. Natomiast na najwyższym poziomie usytuowane są wszystkie kompetencje ujęte w pierwszej typologii.

Drugą typologię, na którą składają się cechy osobowościowe, kwalifikacyjne oraz behawioralne, charakteryzuje duża przydatność w badaniach ogólnych kompetencji menedżerów publicznych, wykorzystywanych w różnych sytuacjach, właściwych dla funkcjonowania organizacji publicznych. Należy wymienić tu

³⁸ Lane, L.M., Wolf, J.F. (1990) The human resource crisis in the public sector. Quorum Books, Westport, ss. 63–79; Virtanen, T. (1996) The Competencies of New Public Managers. [W:] D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem (red.), New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition, Macmillan Business Ltd., London. Koźuch, B. (2010) Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych: teoria a praktyka zarządzania. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 115, ss. 337–345.

wysoki poziom wiedzy i inteligencji, stabilność emocjonalną, optymizm, konsekwencję w działaniu, wysoki poziom motywacji, zdolności organizatorskie i przywódcze, doświadczenie związane z pełnioną rolą zawodową.

Trzecia typologia wyróżnia kompetencje związane z wartościami menedżerów oraz kompetencje instrumentalne, wyodrębniając następujące obszary tych kompetencji: kompetencje zadaniowe, kompetencje zawodowe, kompetencje polityczne, kompetencje etyczne.

Najczęściej przedmiotem rozważań są kompetencje zadaniowe, przy czym zadania są rozumiane jako przyszłe działania służące realizacji wytyczonych celów. Realizacja zadań jest możliwa, gdy jednocześnie oddziałują dwa elementy, tj. odpowiednia motywacja, jako kompetencja związana z wartościami, oraz określone umiejętności jako kompetencje instrumentalne, czyli biegłość w danej dziedzinie, wydajność, talent. Natomiast wartości to odczuwane preferencje, uznane za słuszne z moralnego, racjonalnego lub estetycznego punktu widzenia; inaczej mówiąc, wartość jest stanem pożądanym. Zatem kompetencje zadaniowe menedżerów publicznych to zdolność do wykonania wyznaczonych zadań, czego warunkiem jest posiadanie odpowiedniej motywacji i umiejętności organizowania działań ludzi.

Podstawowym kryterium oceny poziomu motywacji i umiejętności menedżerów publicznych jest ich wydajność, czyli zdolność do osiągania pożądaných rezultatów. Oznacza to, iż kompetencje menedżera publicznego są mierzalne, chociaż ustalenie mierników jest o wiele trudniejsze niż w przypadku menedżerów w biznesie. Wydajność menedżerów publicznych ustalana jest na podstawie rezultatów osiągniętych przez organizację lub jej część, którą menedżer zarządza.

Kompetencje zawodowe obejmują kompetencje związane z realizacją funkcji zarządzania organizacją publiczną oraz z zarządzaniem sobą. W pierwszym przypadku dotyczą one zarządzania podsystemami organizacji, np. podsystemem technicznym – kompetencje w zakresie informatyzacji, czy podsystemem psychospołecznym – kompetencje interpersonalne.

Za najważniejszą kompetencję zawodową menedżera uznaje się indywidualną kreatywność w zakresie tworzenia na podstawie posiadanej wiedzy i umiejętności nowych instrumentów wykorzystywanych we własnych działaniach zarządczych. Cenione jest także poczucie dumy zawodowej, której źródłem jest doskonalenie kompetencji zwiększających możliwość lepszego wykonywania zadań. Na profesjonalizm menedżera publicznego składa się

także zdolność do określania celów i środków zapewniających sformułowanie programów publicznych, które zapewniają realizację polityki uchwalonej przez organy ustawodawcze. Stąd najważniejsze instrumentalne kompetencje menedżera publicznego to specjalistyczna wiedza i umiejętności w zakresie współdziałania, w tym dotyczące polityki, władzy i konfliktów. Nie chodzi jednak o to, by menedżera wyposażać we władzę polityczną, ale o to, by posiadał wiedzę i umiejętności w zakresie używania tej władzy. Jest on odpowiedzialny nie za stanowienie, lecz za urzeczywistnianie podzielanych w społeczeństwie wartości.

Na kompetencje polityczne menedżera publicznego składają się jego idee i interesy, gdyż każdy menedżer, niezależnie od tego, czy to sobie uświadamia, czy nie, ma własne ideologiczne przekonania oraz świadomość własnych interesów. Polityczne kompetencje menedżerów sprowadzają się do posiadania określonej władzy, dzięki której są oni w stanie zdobyć środki potrzebne do przygotowania i wdrożenia polityk publicznych. Polityczna siła menedżerów publicznych pochodzi od tych, którzy uznają tę politykę za odpowiednią z uwagi na wyznawaną ideę lub od przedstawiciela władzy. Inne źródła tej władzy to członkostwo w partii politycznej lub innej publicznej lub prywatnej organizacji funkcjonującej w sferze polityki. Kompetencje polityczne wiążą się z legitymizacją działań, rozumianą jako powszechne akceptowanie tych działań przez społeczeństwo lub jego reprezentantów.

Z drugiej jednak strony istnieje uzasadniona obawa, że kontrola ta może mieć iluzoryczny charakter z uwagi na wysoką profesjonalizację działań menedżerów publicznych oraz na fakt, że politycy przeważnie nie są zaangażowani wyłącznie w sprawowanie swych funkcji z wyboru, np. prowadzą własne firmy czy wypełniają inne obowiązki zawodowe. Kwestie te na gruncie nowego zarządzania publicznego nie zostały rozstrzygnięte. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do upolitycznienia organizacji publicznych.

W praktyce występują trzy formy upolitycznienia, tj.: zaangażowanie urzędników publicznych w politykę, pełnienie ról politycznych przez urzędników publicznych, wywieranie wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w organizacjach publicznych.

Reformy zarządzania publicznego nie przyniosły zmian w zakresie politycznego angażowania się menedżerów publicznych. Nadal w jednych krajach (np. w Niemczech) mogą oni realizować bierne prawo wyborcze, natomiast

w innych hołduje się tradycji neutralności politycznej urzędników publicznych (np. w Wielkiej Brytanii).

W Polsce deklarowana jest neutralność polityczna, a w praktyce po każdych wyborach stosowana jest strategia „dzielenia łupów”. Inną praktyką wywołującą społeczną krytykę, a jednocześnie powszechnie stosowaną we wszystkich analizowanych krajach, jest wywieranie wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w organizacjach publicznych. Zauważa się pewne pozytywne oznaki ograniczania politycznego nepotyzmu – w procesie zatrudniania menedżerów publicznych są stosowane nowoczesne metody rekrutacji i selekcji. W wielu krajach jednak istnieje przyzwolenie na obsadzanie kierowniczych stanowisk swoimi ludźmi i oczekiwanie od nich aktywnego wspierania realizowanej polityki państwa. Oba te zjawiska są szczególnie zauważalne w Polsce po 2015 r.

Kompetencje polityczne menedżerów organizacji publicznych są różnie interpretowane. Często podkreśla się naturalne oddzielenie menedżerów od polityki. Jednocześnie jednak łatwo zauważyć, iż menedżerowie realizują cele związane z polityką, a zatem to oddzielenie od polityki ma relatywny charakter. Ponadto, jak wspomniano, w niektórych krajach menedżerowie są odpowiedzialni przed parlamentem. Ich polityczna rola jest więc jednoznaczna, gdyż parlament ocenia rezultaty ich działań na podstawie kryterium politycznej racjonalności.

Wskazane trzy typologie dobrze objaśniają specyfikę kompetencji menedżerów publicznych. Z perspektywy prowadzonych tutaj rozważań do najważniejszych warunków skuteczności zarządzania należy nastawienie na współdziałanie – przydatna jest typologia zawierająca tę kompetencję, czyli typologia według obszarów kompetencji, a także typologia uniwersalna. Analizowane typologie kompetencji mają ogólny charakter, gdyż dotyczą menedżerów jako takich bez zagłębiania się w kompetencje menedżerów różnych szczebli zarządzania oraz urzędników lub pracowników merytorycznych – w zależności od charakteru organizacji publicznej.

Nowe podejścia do kompetencji profesjonalistów zarządzania publicznego, charakterystyczne dla przełomu drugiej i trzeciej dekady XXI wieku, zawiera m.in. Rekomendacja Rady OECD dotycząca Przywództwa i Potencjału Służby Publicznej przyjęta w 2019 r.³⁹. Podkreślono w niej, że profesjonalna, skuteczna

³⁹ OECD (2019) Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

i responsywna służba publiczna stanowi podstawowy czynnik wpływający na zaufanie obywateli do instytucji publicznych. To z kolei, jak wiadomo, decyduje o charakterze relacji pomiędzy służbą publiczną i jej interesariuszami. W związku z tym Rekomendacja koncentruje się na poprawie sposobów zarządzania pracownikami publicznymi w kontekście proaktywnej współpracy oraz innowacji ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wartości publicznych oraz interesu publicznego. Dlatego kompetencje rozumiane są jako cechy charakterystyczne, przejawiające się w stosowanej wiedzy lub zachowaniach organizacyjnych, które przyczyniają się do skutecznego funkcjonowania w określonej roli lub funkcji.

Za ważny kontekst kompetencji kadr publicznych w Rekomendacji uznano wartości publiczne odnoszone do podstawowych wartości organizacyjnych, które wpływają na sposób, w jaki urzędnicy postrzegają codzienne wykonywanie swoich obowiązków. Wartości te odzwierciedlone są m.in. w sposobie wyjaśniania i komunikowania podzielanych, podstawowych wartości, leżących u podstaw procesów decyzyjnych w służbie publicznej, oraz w demonstrowaniu poprzez własne zachowanie rozliczalności i przywiązania do tych wartości, a także ciągłym umożliwianiu wszystkim urzędnikom otwartej dyskusji o wartościach, ich stosowaniu w praktyce i stosowanych systemach.

Równie ważny kontekst kompetencji służby publicznej stanowi tworzenie służby bezpiecznej i nakierowanej na wszystkich oraz odzwierciedlającej różnorodność społeczeństwa. Przejawia się to w takich działaniach, jak publiczne zobowiązanie się do tworzenia opartego na szacunku środowiska pracy otwartego dla wszystkich członków społeczeństwa posiadających odpowiednie umiejętności, tworzenie miar różnorodności i monitorowania koprodukcji i dobrobytu, jak również w podejmowaniu kroków w celu wspierania różnorodności procesów organizacyjnych, w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi i działań na rzecz poprawy warunków pracy, ponadto we wspieraniu różnorodności i inkluzji społecznej⁴⁰.

⁴⁰ Kożuch, B., Kożuch, A., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2016) Contemporary faces of public management. *Przegląd Organizacji* 3, ss. 56–63; Kożuch, A., Kożuch, B., Sułkowski, Ł., Bogacz-Wojtanowska, E., Lewandowski, M., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Szczudlińska-Kanoś, A., Jung-Konstanty, S. (2016) Obszary zarządzania publicznego, op. cit.; Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2016) Innowacyjność koprodukcji w zarządzaniu publicznym na poziomie lokalnym. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie* z. 89, ss. 421–435.

Zdaniem sygnatariuszy Rekomendacji⁴¹ celem zmian jest efektywna i ciesząca się zaufaniem służba publiczna. Osiągnięciu tego ma służyć identyfikowanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do transformacji politycznej wizji świadczenia usług publicznych, dostarczających społeczeństwu wartości, zachęcanie i zatrzymywanie w pracy osób z pożądanymi umiejętnościami i kompetencjami. Inne tego typu działania to pozycjonowanie służby publicznej jako pracodawcy z wyboru poprzez promowanie marki pracodawcy odwołującego się do wartości, motywacji i dumy kandydatów związanych z pracą na rzecz dobra wspólnego oraz zapewnianie odpowiedniego wynagrodzenia stosownie do poziomu rozwoju gospodarczego, jak również rekrutowanie i awansowanie kandydatów na drodze przejrzystych, otwartych i merytorycznych procesów gwarantujących uczciwe i równe traktowanie. Jako instrumenty kształtowania kompetencji zaleca się także rozwijanie potrzebnych umiejętności poprzez tworzenie kultury i środowiska dla uczenia się, w tym uznawanie, że rozwój pracownika jest podstawowym zadaniem zarządczym każdego menedżera publicznego, i zachęcanie do wykorzystywania wszystkich talentów pracowników. Ponadto motywowanie pracowników do proaktywnego angażowania się w ciągłe samodoskonalenie i uczenie się. Słowem, chodzi o tworzenie długookresowego, strategicznego i systematycznego podejścia do zarządzania ludźmi świadczącymi usługi publiczne.

Na zakończenie przeprowadzonego wywodu należy podkreślić, że w spojrzeniu na kształtowanie kompetencji z perspektywy współczesnego zarządzania publicznego najważniejsze jest, że wartości uznawane są za kryteria wyboru w sytuacjach występowania rozbieżności społecznych celów, dążeń i zachowań. Wybór zachowania w wielu przypadkach determinowany jest właśnie przez uznawane wartości, np. normatywne, wynikające z poczucia obowiązku, oraz preferencyjne, będące kwestią świadomych wyborów, a także wartości ekonomiczne, społeczno-polityczne, etyczne.

2.3. Przywództwo w świadczeniu usług publicznych

Głównym celem istnienia organizacji publicznych jest takie ich funkcjonowanie, by zaspokajały uzasadnione potrzeby zbiorowe. Im wyższa efektywność ich

⁴¹ OECD (2019) Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

funkcjonowania, tym potrzeby te mogą być zaspokajane w wyższym stopniu lub w wyższym zakresie.

Ogólnie rzecz biorąc, zapewnienie efektywności organizacyjnej wymaga odpowiedniej realizacji ogólnych i szczegółowych funkcji zarządzania. Coraz częściej zwraca się uwagę na jedną z tych funkcji, czyli na przewodzenie, ponieważ organizacje są postrzegane jako systemy, które osiągają pożądane cele dzięki inteligentnemu wykorzystaniu zasobów ludzkich, finansowych, technologicznych i naturalnych. W tym sensie przywództwo jest traktowane jako efektywne zarządzanie zasobami ze względu na takie działania, jak planowanie, organizowanie, zatrudnianie personelu, sprawozdawczość i budżetowanie. Osiąganie wyników często wymaga od liderów odgrywania różnych ról, w pełnieniu których wykorzystują – zależnie od podejścia do roli menedżera i lidera – szereg różnych umiejętności (tabela 1).

Tabela 1. Podejścia do ról menedżera i lidera

Teorie	Role	Interpretacja
Teorie zarządzania	Przewodzenie ukierunkowane na rezultaty	Teorie zarządzania charakteryzuje nacisk na rolę przywództwa w osiąganiu wyników przez zespół, czyli jest to od dawna opisywane podejście funkcjonalistyczne do przywództwa.
Teoria przywództwa transakcyjnego	Przewodzenie zwolennikom	Przywództwo transakcyjne oparte jest na relacji lidera z jego zwolennikami, która charakteryzuje się przede wszystkim procesem dawania i brania. Liderzy transakcyjni określają wymagania dla zespołu oraz jaka nagroda zostanie zaoferowana po ukończeniu transakcji. Następnie liderzy transakcyjni ściśle monitorują zachowania pod kątem odstępstw od wcześniejszej umowy.

Teorie	Role	Interpretacja
Teoria przywództwa transformacyjnego	Przewodzenie w procesach zmian	Przywództwo transformacyjne koncentruje się na zmianach organizacyjnych wdrażanych dzięki interaktywnym relacjom między liderem a innymi członkami organizacji. Jest to przywództwo wizjonerskie, inspirujące. Wymiary tego przywództwa to: • wysoka skuteczność oparta na konsekwentnej etyce liderów, ich zasadach i wartościach, dzięki którym przedkładają potrzeby innych nad własne i wykazują gotowość dzielenia ryzyka z innymi. Prowadzi to do zaufania, szacunku i podziwu oraz utożsamiania się z liderem lub jego naśladowania; • inspirująca motywacja oparta na zachęcaniu do wyobrażania sobie atrakcyjnej przyszłości oraz nadawania znaczenia swojej pracy i podejmowania wyzwań; • stymulacja intelektualna: polegająca na wspieraniu w kwestionowaniu ich podstawowych założeń i przeformułowaniu problemów; • wspieranie innych w osiągnięciu ich pełnego potencjału dzięki zapewnieniu możliwości uczenia się, dostrzeganiu potrzeby indywidualnych osiągnięć i tworzenie sprzyjającego klimatu dla uczenia się i rozwoju.
Horyzontalna (rozproszona) teoria przywództwa	Przewodzenie ukierunkowane na systemy organizacyjne	Horyzontalna lub rozproszona teoria przywództwa rozumie je jako konstrukt, czyli formę umysłowej reprezentacji interakcji między członkami i kontekstem organizacyjnym, a kompetencje jako rozproszone wśród członków organizacji, tak aby każdy w systemie był zarówno liderem, jak i naśladowcą. Stwarza to możliwość zaistnienia jako przywódcy w określonych sytuacjach, bez konieczności posiadania formalnych struktur przydzielania przywództwa. Formalni liderzy zachęcają do przewodzenia sobie i promowania systemów, w których sami nie są potrzebni. Samozarządzanie w służbie publicznej sprzyja zaangażowaniu i elastyczności w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, w tym dzieleniu się władzą poprzez partnerstwa i inicjatywy współpracy.

Teorie	Role	Interpretacja
Teoria przywództwa etycznego	Przewodzenie oparte na wartościach	Przywództwo oparte na etyce obejmuje dobre intencje oraz właściwie dobrane cele i środki. Skuteczni liderzy są uczciwi, autentyczni, świadomi siebie i mają pozytywne nastawienie. Wiedzą, jak przewodzić, zaszczepiając motywację do służby publicznej, i rozumieją długoterminowe potrzeby społeczności, którym służą. Podkreślają, że przywództwo samo w sobie jest moralnym obowiązkiem, nie tylko uprawnieniem.

Źródło: opracowano na podstawie: Gottfredson R.K., Aguinis H. (2016) Leadership behaviors and follower performance: Deductive and inductive examination of theoretical rationales and underlying mechanisms. *Journal of Organizational Behavior* 38(4), ss. 558–591; Van Wart, M. (2003) Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review* 63(2), ss. 214–228; Van Wart, M. (2013) Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review* 73(4), ss. 553–565; Vogel, R., Masal, D. (2015) Public Leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review* 17(8), ss. 1165–1189; Orazi, D.C., Turrini, A, Valotti, G. (2013) Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences* 79(3), ss. 486–504; Bass, B.M., Avolio, B.J., Jung, D.I., Berson, Y. (2003). Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *The Journal of Applied Psychology* 88, ss. 207–218; Sun, P.Y.T., Anderson M.H. (2012) Civic capacity: Building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *The Leadership Quarterly* 23, ss. 309–323.

Badania nad przywództwem pozwoliły określić nie tylko role liderów, ale także różne jego style. Przykładowo badanie przeprowadzone w 62 różnych krajach wykazało, że istnieje sześć stylów przywództwa⁴²:

1. charyzmatyczny lub oparty na wartościach, przejawiający się w umiejętności motywowania, inspirowania i oczekiwania od innych wysokich wyników dzięki konsekwentnemu trzymaniu się podstawowych wartości organizacyjnych;
2. ukierunkowany na efektywność pracy zespołowej, kładący nacisk na lojalność i współpracę między członkami zespołu oraz wspólny cel;
3. partycypacyjny – członkowie certyfikowanego zespołu mogą uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji, np. przekazując oddolne informacje oraz informacje zwrotne;

⁴² House, R.J., Hanges, P.J., Javidan, M., Dorfman, P.W., Gupta, V. (2004) *Culture, leadership, and organizations*. Sage, London.

4. humanitarny – obejmujący wspierające przywództwo, oparte na współczuciu i wielkoduszności;
5. autonomiczny – odnoszący się do niezależnego, indywidualistycznego i egocentrycznego przywództwa;
6. chroniący samego siebie – koncentrujący się na zapewnieniu sobie bezpieczeństwa oraz wspierający zachowanie twarzy.

Z kolei inni badacze skoncentrowali się na trwałych mocnych stronach przywództwa w sektorze publicznym, na kwestionowaniu mitów na jego temat oraz na pojawiających się wyzwaniach⁴³. Do trwałych mocnych stron zaliczyli oni profesjonalizm kadr. W tym kontekście zakwestionowali mit, który głosi, że tradycyjne myślenie o produktywności nie ma zastosowania w sektorze publicznym. Istnieje wiele mitów odnoszących się do funkcjonowania organizacji publicznych, jak:

- nieelastyczne reagowanie na nowe priorytety i pozyskiwanie nowych zasobów;
- zbyt wiele priorytetów;
- zbyt duża koncentracja na wnętrzu organizacji publicznych;
- nieskuteczne zarządzanie i brak odpowiedzialności publicznej;
- obciążenie 15% zatrudnionych, niespełniających stawianych im oczekiwań.

Natomiast wyzwania dostrzeżone przez cytowanych badaczy są następujące:

- zatrzymywanie przez kierownictwo organizacji nierealizowanych działań o niskim priorytecie;
- przenoszenie osób osiągających wysokie wyniki na stanowiska wymagające realizacji nowych priorytetów;
- wyznaczenie poziomu wydajności osobom odstającym w pracy;
- jasne zasady odpowiedzialności za wykonaną pracę.

Inną mocną stroną organizacji sektora publicznego jest wysoki poziom inwestowania w rozwój swoich pracowników. Jednak nie są oni odpowiednio wykorzystywani z uwagi na utrwalony mit, że kompetencje rynkowe nie mieszczą się w standardach świadczenia usług publicznych, co rodzi takie konsekwencje, jak:

⁴³ Leslie, K., Canwell, A. (2010) Leadership at all levels: Leading public sector organisations in an age of austerity. *European Management Journal* 28, ss. 297–305.

- akceptowanie nieodpowiednich metod zarządzania i zlecania usług na zewnątrz;
- brak rynkowego realizmu i koncentrowanie się głównie na celach politycznych;
- brak rozpoznania w zakresie własnych sieci dostawczych;
- mimo zatrudniania wielu liderów niewystarczające przywództwo na wszystkich poziomach;
- preferowanie polityki i projektowania usług przez efektywnych świadczeniodawców;
- koncentrowanie się na złożoności zamiast na prostocie, czy też na standaryzacji wykonalności.

Odchodzenie od tego rodzaju mitów wymaga dostosowania procesów świadczenia usług publicznych do zmian w zakresie zapotrzebowania na nie. Na przykład poprzez wykorzystywanie kompetencji rynkowych na co dzień, zadbanie o informację zwrotną o świadczonych usługach, w uzasadnionych sytuacjach delegowanie uprawnień na niższe szczeble zarządzania. Dobrze zmotywowani ludzie również zostali uznani za trwałą, mocną stronę organizacji publicznych. Ogólnie wiadomo, jakie działania najbardziej sprzyjają dostosowaniu procesów świadczenia usług publicznych do pojawiających się zmian w popycie na nie, jednak system na to pozwala. Wywołuje to takie konsekwencje, jak:

- tzw. myślenie silosowe, będące odwrotnością koncentrowania się na wspólnym celu, a więc stawianie na pierwszym miejscu celów poszczególnych departamentów, ministerstw itp.;
- zajmowanie się tym samym przez różne organy lub zespoły;
- uruchamianie wielu inicjatyw zamiast dokonywania priorytetyzacji;
- paternalizacja relacji rząd–samorządy lokalne.

W badaniach za ogólne wyzwanie organizacyjne w odniesieniu do motywowania słusznie uznano sprawowanie przywództwa, m.in. poprzez:

- radzenie sobie z bieżącą presją na wykorzystywanie posiadanych zasobów;
- dążenie liderów wysokiego szczebla do szerokiego demonstrowania zachowań przywódczych również na niższych szczeblach;
- przekraczanie granic organizacyjnych w procesach świadczenia usług publicznych.

Mimo że przedstawione ograniczenia i możliwości ich przewyższania wskazano w poprzedniej dekadzie, to znaczna ich część wciąż jest aktualna,

choć w naszym kraju sytuacja jest zróżnicowana. Opierając się na wieloletnich obserwacjach dokonywanych przy okazji prowadzenia badań własnych nad kompetencjami menedżerów publicznych, można stwierdzić, że w przypadku samorządów lokalnych, zwłaszcza szczebla regionalnego i gminnego oraz miast, przede wszystkim metropolitalnych, możliwe jest zakwestionowanie wskazanych mitów. Dowodem są następujące działania podejmowane w organizacjach świadczących usługi publiczne:

- zatrudnianie menedżerów z kwalifikacjami biznesowymi, a często w dalszej kolejności absolwentów kierunku lub specjalności zarządzanie publiczne;
- zatrudnianie menedżerów i ekspertów ze stopniami naukowymi;
- wdrażanie certyfikatów zarządzania jakością;
- wnioskowanie o dofinansowanie z programów europejskich i innych i skuteczne zarządzanie projektami;
- uruchamianie telefonicznych centrów obsługi, które dają możliwość zbierania opinii o świadczonych usługach, a w konsekwencji ich doskonalenia.

Działania tego typu zasługują na szerokie upowszechnienie. Natomiast w rządzie i w jego agendach przeważa myślenie silosowe, nakładanie się celów i zadań różnych jednostek organizacyjnych, szerzenie się nepotyzmu, uznawanie kwalifikacji politycznych za ważniejsze niż zaspokajanie uzasadnionych potrzeb publicznych, „ręczne” sterowanie gospodarką i życiem społecznym, koncentrowanie się na realizacji celów partii rządzących, a nie na celach ogólnospołecznych, nieumiejętna komunikacja ze społeczeństwem. Te i podobne niedostatki zarządzania sprawami publicznymi łatwo było zaobserwować w ostatnich latach, śledząc informacje podawane do publicznej wiadomości przez rząd i agencje rządowe oraz ministerstwa.

2.4. Kompetencje przyszłości jako odpowiedź na nowe wyzwania stawiane organizacjom publicznym

Za nowe dwa wyzwania funkcjonowania organizacji publicznych można uznać wzrost zaufania do organizacji publicznych i w związku z tym zwiększenie oczekiwań społecznych co do zakresu i jakości usług publicznych, a także wzrost zainteresowania interakcjami cyfrowymi związanymi z e-usługami publicznymi.

Oba wyzwania są potęgowane doświadczeniami zdobytymi w czasie pandemii COVID-19⁴⁴.

W ostatnich latach zaufanie do rządów i całego sektora publicznego wykazywało tendencje spadkowe. Na świecie sytuacja ta zmieniła się w pierwszej połowie 2020 r. W maju tego roku zaufanie do rządu wyniosło 65%, podczas gdy w grudniu 2019 r. – 54%, czyli odnotowano wzrost o 11 punktów procentowych. Jednak w Polsce zaufanie publiczne kształtowało się odmiennie. W marcu 2020 r. poparcie to wyniosło 42%, a w czerwcu, kiedy opinia publiczna pozytywnie oceniła sposób radzenia sobie z pandemią – 44%. W listopadzie, kiedy stało się jasne, że rząd nie radzi sobie z pandemią, tylko 30% respondentów oceniło go pozytywnie. Choć miesiąc później pozytywne oceny wyniosły 33%, można było przypuszczać, że zaufanie do rządu spadnie w obliczu dalszych trudności⁴⁵. Pierwsze oznaki tej tendencji można dostrzec w rezultatach badań zaufania do polityków, w których uwzględniono m.in. prominentnych członków rządu. Opinie respondentów okazały się ambiwalentne lub relatywnie niskie⁴⁶. Jednocześnie jednak zainteresowanie świadczeniem usług publicznych zarówno ze strony usługodawców, jak i usługobiorców znacząco wzrosło⁴⁷, np. w porównaniu z 2016 r.⁴⁸. W największym stopniu zainteresowanie to dotyczyło e-zdrowia.

Dostosowywanie kompetencji służb publicznych do zmieniających się warunków ich funkcjonowania nie jest nowym zagadnieniem. Jednak zidentyfikowane wyzwania stojące przed zarządzaniem publicznym wywołują potrzebę dalszych zmian profili kompetencyjnych w organizacjach świadczących usługi publiczne. Przykładem są reformy brytyjskiej służby cywilnej. W celu ich

⁴⁴ Bishop, M. (2020) Beyond the great trust bubble. <https://www.edelman.com/research/beyond-the-great-trust-bubble>; Edelman Barometer (2020) Spring Update: Trust and the Covid-19 Pandemic. <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update>; Feliksiak, M. (2020) Sytuacja zawodowa Polaków w czasie epidemii koronawirusa. [W:] Cybulska, A., Pankowski, A. (red.) *Pandemia koronawirusa w opiniach Polaków. Opinie i Diagnozy* nr 46. CBOS, Warszawa.

⁴⁵ CBOS (2020) Stosunek do rządu w pierwszej dekadzie grudnia 2020. Komunikat z Badań Nr 164/2020.

⁴⁶ CBOS (2020) Zaufanie do polityków w grudniu 2020. Komunikat z Badań Nr 162/2020.

⁴⁷ CBOS (2020) Stosunek do rządu w pierwszej dekadzie grudnia 2020, op. cit..

⁴⁸ Jastrzębska, K. (2018) *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*. CeDeWu, Warszawa.

wsparcia opracowano Ramy Kompetencji Służby Cywilnej⁴⁹. Określają one sposób działania i oczekiwane rezultaty zatrudnionych w tej służbie.

W analizowanych Ramach⁵⁰ kompetencje są definiowane jako umiejętności, wiedza i zachowania, które prowadzą do osiągnięcia ustalonych rezultatów. Obejmują one trzy zestawy kompetencji, tj. ustalanie kierunku działań, zaangażowanie kadr, realizację określonych celów. Opisane zostało praktyczne znaczenie każdej z kompetencji składających się na Ramy oraz podano przykłady skutecznych i nieskutecznych zachowań na wszystkich poziomach zarządzania w brytyjskich organizacjach publicznych. Należy zaznaczyć, że różnią się one między sobą, a jednocześnie mają kumulatywny charakter, gdyż każdy poziom opiera się na niższych poziomach, tj. pracownik wykazujący kompetencję na poziomie 3. powinien wykazać się kompetencjami z poziomów 1. i 2. Podstawowym celem Ram jest stworzenie spójnego obrazu tego, czego oczekuje się od zatrudnionych w służbie cywilnej (tabela 2).

Tabela 2. Ramy Kompetencji Służby Cywilnej w zarysie

Zestawy kompetencji	Kompetencje	Kompetencje pracowników	Kompetencje menedżerów
USTALANIE KIERUNKU DZIAŁAŃ	Dostrzeganie całkowitej perspektywy	Dogłębne rozumienie i wiedza o dopasowaniu własnej roli do celów organizacyjnych oraz do szerszych potrzeb publicznych i interesu publicznego. Skupienie się na działaniach zapewniających osiągnięcie celów służby cywilnej i przynoszących największą wartość.	Koncentrowanie się na badaniu kontekstu politycznego i uwzględnianie szerszych skutków w celu opracowania długoterminowych strategii wdrożeniowych, maksymalizowanie możliwości kreowania wartości dla obywateli i wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

⁴⁹ Civil Service Competency Framework 2012–2017 (2017) Civil Service Human Resources. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>.

⁵⁰ Ibidem.

Zestawy kompetencji	Kompetencje	Kompetencje pracowników	Kompetencje menedżerów
USTALANIE KIERUNKU DZIAŁAŃ	Zmiana i doskonalenie się	Przejmowanie inicjatywy, szukanie możliwości tworzenia skutecznych zmian. Wyciąganie wniosków z tego, co się sprawdziło, a co nie, otwartość na zmiany i ulepszenia oraz bardziej sprawną pracę.	Tworzenie i wspieranie kultury innowacji oraz umożliwianie ludziom podejmowania świadomych decyzji. Ciągłe poszukiwanie sposobów ulepszania wdrażania polityki i budowania sprawniejszej, bardziej elastycznej służby cywilnej. Również wykorzystywanie alternatywnych modeli świadczenia usług, w tym podejść do usług cyfrowych i wspólnych, gdy tylko jest to możliwe.
	Podejmowanie skutecznych decyzji	Korzystanie z racjonalnych ocen, dowodów i wiedzy, aby podejmować trafne, fachowe i profesjonalne decyzje oraz porady. Wnikliwe wykorzystywanie i ochrona informacji publicznych, zapewniające bezpieczne i ostrożne obchodzenie się z nimi.	Opracowywanie strategii opartych na dowodach, ocena opcji, wpływów, zagrożeń i tworzenie kultury bezpieczeństwa wokół przetwarzania informacji. Dążenie do maksymalizacji zwrotu przy jednoczesnym zminimalizowaniu ryzyka i zrównoważeniu różnych czynników, aby zapewnić trwałość rezultatów.
ANGAŻOWANIE KADR	Przywództwo i komunikacja organizacyjna	Okazywanie dumy i pasji do służby publicznej, jasne, rzetelne i entuzjastyczne komunikowanie celów. Wspieranie zasad sprawiedliwości i szans dla wszystkich.	Transparentność w działaniu, ustalanie kierunku i przekonującej wizji przyszłości; zarządzanie ludźmi i nawiązywanie z nimi kontaktu w prosty, zgodny z prawdą i bezpośredni sposób.

Zestawy kompetencji	Kompetencje	Kompetencje pracowników	Kompetencje menedżerów
ANGAŻOWANIE KADR	Współpraca	Wykonywanie obowiązków we współpracy z innymi osobami i odpowiednie dzielenie się informacjami oraz budowanie opartych na zaufaniu profesjonalnych relacji ze współpracownikami i szerokim gronem osób w służbie cywilnej i poza nią, przy zachowaniu pewności siebie i umiejętności kwestionowania przyjętych założeń.	Przystępność, realizacja celów organizacyjnych poprzez tworzenie otwartego środowiska, podejmowanie wyzwań, nawet niewygodnych.
	Budowanie zdolności organizacyjnych	Nastawienie na ciągłe uczenie siebie, innych i organizacji. Otwartość na naukę, aktualizowanie wiedzy i umiejętności oraz własny rozwój.	Inwestowanie w umiejętności pracowników, bieżąca i przyszłościowa skuteczność, udzielanie jasnych, uczciwych informacji zwrotnych i wspieranie zespołów. Tworzenie kultury uczenia się i wiedzy w całej organizacji, aby informować o przyszłych planach i zmianach transformacyjnych.
REALIZACJA USTALONYCH CEŁÓW	Osiąganie wyników ekonomicznych	Koncentrowanie się na ekonomicznych długoterminowych aspektach, co oznacza ekonomiczne, finansowe i zrównoważone nastawienie w celu zapewnienia realizacji wszystkich działań i usług przynoszących wartość dodaną i działanie na rzecz wzrostu gospodarczego.	Identyfikowanie problemów ekonomicznych, rynkowych i klientów oraz wykorzystywanie ich do promowania innowacyjnych modeli biznesowych, partnerstw handlowych oraz umów w celu zapewnienia jak największej wartości oraz gwarantowanie ścisłej kontroli finansów, zasobów i umów dla realizacji celów strategicznych.

Zestawy kompetencji	Kompetencje	Kompetencje pracowników	Kompetencje menedżerów
REALIZACJA USTALONYCH CELÓW	Gospodarowanie finansami publicznymi	Racjonalne wykorzystanie pieniędzy podatników przy świadczeniu usług publicznych. Poszukiwanie i wdrażanie rozwiązań zapewniających najlepsze połączenie jakości i wydajności przy możliwie najniższych nakładach finansowych. Opieranie decyzji o wydatkowaniu środków publicznych na udokumentowanych informacjach i przestrzeganiu ustalonych procesów oraz polityk; także kwestionowanie ich, gdy wydaje się, że przeczą opłacalności.	Zakorzenianie kultury racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Nawiązywanie współpracy ponad granicami sektorów, aby zapewnić, że służba cywilna maksymalizuje swoje strategiczne wyniki przy użyciu dostępnych zasobów.
	Równoważenie priorytetów	Zarządzanie własną pracą, by równoważyć wiele priorytetów w tym samym czasie. Skupianie się na dostarczaniu na czas rezultatów własnej pracy oraz branie odpowiedzialności za wyniki jakościowe. Radzenie sobie w sposób responsywny i konstruktywny z pracą nad ustalonymi celami i działaniami, a także z wyzwaniami.	Budowanie kultury wydajności, w której pracownicy mają przestrzeń, uprawnienia i wsparcie w osiąganiu wyników. Skupianie się na priorytetach i rozwiązywaniu problemów z wydajnością w sposób zdecydowany, uczciwy i szybki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Civil Service Competency Framework..., op. cit.

Dużym walorem analizowanych Ram⁵¹ (tabela 2) jest to, że skupiono się na najważniejszych obszarach współczesnego zarządzania publicznego, tj. zarządzaniu strategicznym, zarządzaniu zasobami ludzkimi oraz zarządzaniu wydajnością. Zaletą tego modelu kompetencji kadr publicznych jest także

⁵¹ Civil Service Competency Framework... 2012–2017, op. cit.

rozgraniczenie pomiędzy kompetencjami pracowników i kompetencjami menedżerskimi. Kolejny walor stanowi jego wartość aplikacyjna. Jednakże ta propozycja tylko w części odpowiada na dzisiejsze i przyszłe wyzwania. Mimo to zawiera wymagania dla profesjonalnych kadr, które jeszcze nie zostały wprowadzone w większości organizacji publicznych, co potwierdza analiza ich stron internetowych.

Innym przykładem zainteresowania doskonaleniem kompetencji w sektorze publicznym są badania pod kątem tego, na ile są one najważniejsze dla skuteczności pracy dla obywateli obecnie i w przyszłości. Zostały one przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych w ramach projektu mającego na celu wzmocnienie służby publicznej. Zbadane zostały grupy fokusowe (41 uczestników w 4 grupach) oraz tzw. wschodzący liderzy ze wszystkich szczebli zarządzania publicznego (925 odpowiedzi na 1000 ankietowanych), którzy zastanawiali się nad kompetencjami najbardziej krytycznymi dla ich obecnej i przyszłej pracy. Przeprowadzone zostały również wywiady z ekspertami⁵². Badania objęły kompetencje nie tyle przywódcze, co menedżerskie, przynosząc nowe spojrzenie na kompetencje kadr sektora publicznego. Kompetencje zostały pogrupowane w pięć obszarów. Badania pokazały zgodność opinii na poziomie wysokim (75–100%) i średnim (51–74%):

1. zarządzanie swoim zespołem i sobą – nie mniej niż 85% odpowiedzi,
2. reagowanie na opinię publiczną – nie mniej niż 71% odpowiedzi,
3. poruszanie się w szerszym środowisku – nie mniej niż 71% odpowiedzi,
4. wykorzystywanie danych i technologii – nie mniej niż 57% odpowiedzi,
5. zarządzanie zasobami organizacji – nie mniej niż 77% odpowiedzi.

W pierwszym obszarze najczęściej udzielane odpowiedzi wskazywały na pomoc zespołowi w rozumieniu celu oraz motywowaniu do działania (86%), zdobywanie wsparcia ze strony kolegów i przełożonych (85%) i wytrwałość w przezwyciężaniu trudności (85%).

Wśród odpowiedzi z drugiego obszaru żadna z odpowiedzi nie zyskała wyraźnej przewagi, a odpowiedzi kształtowały się następująco: pozytywne i szybkie reagowanie na potrzeby publiczne (81%), trafiać z własnym przekazem do społeczeństwa (77%), poszukiwanie i branie pod uwagę głosów obywateli

⁵² Preparing Tomorrow's Public Services (2018) The Volcker Alliance. New York.

(71%). Wnioski z badania fokusowego natomiast pokazały, że najważniejszą kompetencją jest rozumienie obywateli demokratycznego państwa.

Pozostawanie prawym w wysoce stronnicy środowisku uznane zostało za najważniejszą koncepcję w obszarze trzecim (79%), a na kolejnych miejscach znalazły się bycie perfekcjonistą w skutecznym doradzaniu urzędnikom wysokiej rangi (77%) i uzyskiwanie wsparcia od innych organizacji publicznych i ich jednostek (71%). Należy tu dodać, iż według menedżerów wyższych szczebli umiejętność poruszania się w szerszym środowisku powinna być nauczana w toku formalnej edukacji.

Przechodząc do kolejnego obszaru, trzeba zauważyć, iż wyodrębnienie wśród pięciu najważniejszych obszarów kompetencji umiejętności z zakresu analityki danych oraz korzystania z technologii wyróżnia analizowane badania spośród innych obejmujących podobną problematykę. Jest to zgodne z zarysowującym się ogólnym trendem charakterystycznym dla ery cyfrowej. Tymczasem z jednej strony eksperci Instytucji Kontrolnej Kongresu Stanów Zjednoczonych (GAO) podnoszą alarm, że środki finansujące technologie w zarządzaniu publicznym tylko w ¼ są przeznaczane na transformację technologiczną, a z drugiej – stosunkowo niewielu respondentów dostrzega znaczenie kompetencji z tego obszaru. Respondenci ocenili (ich odpowiedzi mieściły się w przedziale 57%–72%) następujące umiejętności: bycie na bieżąco z badaniami/technologiami związanymi z pracą, zaawansowane podejmowanie decyzji oparte na analizie danych, biegłość w analizie ilościowej, tworzenie wizualizacji danych, biegłość w gromadzeniu i usuwaniu danych, zaawansowanie w analityce danych. Jak zaznaczono w cytowanym opracowaniu, umiejętności związane z danymi i technologiami ujawniają lukę między potrzebami strukturalnymi a praktycznym wykorzystaniem tego typu umiejętności. Przeszkoda bowiem tkwi w przestarzałej infrastrukturze. Jak trafnie zaznaczają autorzy badań, chociaż około 70% menedżerów publicznych z tytułem magistra wskazuje, że analityka i modelowanie danych stanowiły część ich edukacji, to jednak starsze systemy ograniczają możliwości wykorzystania umiejętności technologicznych w celu usprawnienia zarządzania i służenia obywatelom.

W odniesieniu do zarządzania zasobami organizacji za najważniejsze kompetencje uznano efektywną komunikację ustną (91%), zarządzanie projektami (88%), efektywną komunikację pisemną (87%). W mniejszym stopniu respondenci docenili znajomość zarządzania budżetem/ finansami (78%) oraz

umiejętności negocjacyjne (77%). Ważność ostatnich dwóch kompetencji wyżej ocenili doświadczeni menedżerowie. Ich wskazania to odpowiednio 85% i 84%.

Analizowane badania mają pogłębiony charakter, ale już związane ich zaprezentowanie pozwala uchwycić zaobserwowane tendencje. Wpisują się one w trend zauważony przez Petera M. Kruiyena i Marieke Van Genugten (2020)⁵³, zgodnie z którym dotychczasowa literatura dotycząca kompetencji kadr organizacji publicznych jest zorientowana normatywnie i dotyczy głównie kierowniczych kompetencji menedżerów publicznych i najwyższych urzędników służby cywilnej⁵⁴. Obecnie jednak pojawiła się potrzeba wyposażenia kadr publicznych w zestaw kompetencji nowego rodzaju, odpowiadających wyzwaniom XXI wieku⁵⁵, ale nie tylko tych, które wskazywano przed pandemią COVID-19.

2.5. Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone wywody, należy stwierdzić, że dotychczasowe badania realizowane i publikowane w XXI wieku charakteryzuje ograniczona aktualność. Dobrze ilustrują to cytowane prace, w tym artykuł opublikowany przed dwoma laty, który mimo że porównuje kompetencje charakterystyczne dla paradygmatów tradycyjnego, nowego zarządzania publicznego i nowego public governance, to jednak – z natury rzeczy – nie uchwyciono w nim tego, co najważniejsze w 2021 r. i latach następnych⁵⁶, w tym zagadnienia kompetencji cyfrowych.

Przeprowadzone analizy doprowadziły do następujących ustaleń:

1. Skuteczne pełnienie ról organizacyjnych przez menedżerów i liderów publicznych, a także ich współpracowników wymaga posiadania określonych kompetencji. Zapotrzebowanie na nowe kompetencje pojawia się wraz ze zmianami wewnątrz i na zewnątrz organizacji. Dobrym przykładem są

⁵³ Kruiyen, P.M., Van Genugten, M. (2020) Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review* 22(1), ss. 118–140.

⁵⁴ van Dorp, E.J. (2018) Trapped in the hierarchy: the craft of Dutch city managers. *Public Management Review* 20(8), ss. 1228–1245; Noordegraaf, M. (2015) *Public Management. Performance...*, op. cit.

⁵⁵ Needham, C., Mangan, C. (2014) *The 21st Century Public Servant*. University of Birmingham, Birmingham.

⁵⁶ Kruiyen, P.M., Van Genugten, M. (2020) Opening up the black box..., op. cit., ss. 118–140.

kompetencje cyfrowe, które znacząco rozwinęły się wskutek dystansu społecznego w czasie pandemii COVID-19.

2. We współczesnym zarządzaniu publicznym w sytuacjach społecznych alternatyw celów, dążeń i zachowań wartości uznawane są za kryteria wyboru.
3. Doskonalenie kompetencji kadr zarządzania publicznego w naszym kraju łatwiej przebiega na regionalnym i lokalnym szczeblu. Natomiast dla szczebla centralnego charakterystyczne jest tradycyjne podejście do prowadzenia spraw publicznych obciążone takimi patologiami, jak preferowanie interesów partii rządzących, podział „łupów” po wygranych wyborach, nepotyzm, nieumiejętne komunikowanie się ze wszystkimi sektorami społeczno-gospodarczymi.

Nawiązując do zidentyfikowanych w pierwszym rozdziale warunków skutecznego zarządzania dzisiaj i w najbliższej przyszłości oraz propozycji paradygmatu inkluzywnego zarządzania publicznego, należy stwierdzić, że dalsze badania nad kompetencjami kadr organizacji publicznych wymagają uwzględnienia kompetencji zapewniających koncentrowanie się na człowieku oraz jego naturalnym środowisku, na zaawansowaniu w digitalizacji, w tym na dynamicznym rozwoju e-usług publicznych; dbałości o odporność organizacji publicznych, budowaniu i utrzymywaniu zaufania organizacyjnego, z uwzględnieniem kwestii współdziałania ludzi, maszyn i systemów, oraz na tworzeniu ekosystemów innowacyjnych usług publicznych i zarządzaniu nimi.

3. Kultura organizacji w świetle dyskursu zarządzania publicznego

3.1. Procesy kulturowe w organizacjach

Procesy kulturowe w organizacjach od dziesięcioleci stanowią przedmiot zainteresowania nauk o zarządzaniu. Przyczyn można upatrywać w społecznych uwarunkowaniach procesów pracy, związanych z nurtem stosunków społecznych, ale także w prowadzonych od lat 70. badaniach zróżnicowania kulturowego społeczeństw, które wywarły wpływ na zarządzanie. Do kluczowych projektów w tym zakresie można zaliczyć badania kulturowych i społecznych uwarunkowań zarządzania autorów takich jak: E. Elliott Jacques, Geert Hofstede, Fons Trompenaars, Charles Hampden-Turner czy Elton Mayo. Mówiąc o badaniach procesów kulturowych w zarządzaniu, warto przede wszystkim przywołać analizy kultury organizacyjnej, których dokonywali Allan A. Kennedy, Terrence E. Deal, Charles Handy, Edgar H. Schein, Paul Bate i inni.

Badania kultur w organizacjach publicznych stawiają nas w obliczu konieczności przyjęcia dwóch założeń. Koncepcje kultury organizacyjnej można uznać za „teorie średniego zasięgu” (określenie mertonowskie), gdyż ich uogólnienie to teorie kultury w ogóle, wieloparadygmatyczne oraz wielowymiarowe, a ponadto niejednoznaczne – czerpią one z bardzo różnorodnych sposobów pojmowania kultury w innych naukach – biologii, historii, socjologii, psychologii, antropologii. Koncepcje kultur organizacji publicznych są zatem wtórne w stosunku do teorii kultury organizacyjnej i wykorzystują podobne typologie,

modele i definicje. Można także powiedzieć, że kultury organizacji publicznych mają pewne cechy wspólne, płynące z cech instytucji publicznych jako takich. Tych cech będziemy właśnie poszukiwać w tym rozdziale. Rozpocznemy od analizy nurtu kulturowego, sięgając po refleksję dotyczącą kultury organizacji publicznych, by następnie dokonać przeglądu modeli typologii kultur organizacyjnych, czyniąc odniesienia do zarządzania publicznego. W podsumowaniu wskażemy te cechy kulturowe organizacji publicznych, które stanowią ich wyróżnik na tle innych organizacji.

3.2. Badania kultur organizacyjnych

Teoria kultury organizacyjnej powstała po II wojnie światowej. Tym określeniem posłużył się Elliott Jacques, mówiąc o atmosferze w miejscu pracy („klimacie organizacyjnym”)⁵⁷. Czas rozkwitu koncepcji kultury organizacyjnej przypada na lata 70. i 80. ubiegłego wieku. Wiązało się to z czynnikami zewnętrznymi, ale wynikało także z dynamiki rozwoju dyskursu kulturowego w zarządzaniu. Prowadzone porównawcze badania międzykulturowe skierowały uwagę badaczy na zagadnienie roli komunikacji międzynarodowej. Menedżerowie zaczęli interesować się problemami kultury ze względu na otwarcie gospodarek narodowych i globalizację. Geert Hofstede wiąże popularność problematyki kultury organizacyjnej ze skonfrontowaniem dwóch modeli prowadzenia biznesu: japońskiego oraz amerykańskiego, które ujawniło wiele problemów międzykulturowych⁵⁸.

Amerykański biznes musiał zderzyć się z konkurencyjnością japońskich produktów na swoim własnym rynku. Japończycy odnieśli sukces, mimo iż korzystali z zupełnie innych modeli zarządzania, których bazę stanowił kolektywizm – przeciwieństwo amerykańskiego indywidualizmu. Zauważono zatem, że funkcjonowanie organizacji jest uwarunkowane kulturowo, a amerykański styl zarządzania nie stanowi jedyne właściwego. Rosła również popularność badań kulturowych w naukach humanistycznych i społecznych, sięgano po nowe, różne od dotychczasowych, wizje kultury (przywołajmy tu

⁵⁷ Jaques, E. (1951) *The Changing Culture of a Factory: A Study of Authority and Participation in an Industrial Setting*. Tavistock, London.

⁵⁸ Hofstede, G. (1986) The usefulness of the ‘organizational culture’ concept. *Journal of Management Studies* 23, ss. 253–257.

choćby socjobiologię i postmodernizm). Perspektywa systemowa zdawała się w teorii organizacji i zarządzania wyczerpywać swoje możliwości, zresztą pierwotnie nie było w niej mowy o kulturze jako podsystemie⁵⁹. Specjaliści od zarządzania na początku uważali, że kultura pozwoli rozwikłać wszystkie dylematy dyskursu. Teoretycy i praktycy propagowali funkcjonalistyczne rozumienie kultury organizacyjnej. Edgar H. Schein, Terrence E. Deal, Allan A. Kennedy, Paul Bate, Andrew M. Pettigrew, Charles Handy i Geert Hofstede uważali kulturę organizacyjną za zmienną wewnętrzną⁶⁰. Literatura popularna zapożyczyła nawet koncepcję „góry lodowej”⁶¹ czy „modelu cebuli” Geerta Hofstede⁶². Publikacja Thomasa J. Petersa i Roberta Watermana, która umieściła wartości organizacji w centrum autorskiego modelu 7S⁶³, stała się bestsellerem. Stanowisko funkcjonalistyczne przyjmowało, że kulturę da się zmieniać za pomocą technik organizatorskich. Praktyka oczywiście zweryfikowała optymizm w podejściu do problemów kulturowych. Trudno było przewidzieć efekty wielu programów transformacji kultury. Uznano kulturę za zbyt słabo poznaną, a ponadto zbyt amorficzną, aby stała się podstawą neopozytywistycznie pojmowanej teorii zarządzania.

Perspektywa interpretatywno-symboliczna przyniosła ze sobą wzrost sceptycyzmu wobec funkcjonalistycznej wizji kultury. Gareth Morgan, Gibson Burrell, Linda Smircich patrzyli na organizację przez pryzmat rozumianej interpretatywnie kultury⁶⁴. To podejście czerpało z paradygmatu interakcjonizmu symbolicznego w antropologii kulturowej czy socjologii i dążyło do opisanie fenomenu kultury organizacyjnej, więc skupiało się na nieuogólnionych

⁵⁹ Sułkowski, Ł. (2001) Kulturowa zmienność organizacji. PWE, Warszawa; Sułkowski, Ł. (2013) Typologies of organisational culture – one-dimensional view. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 14(8.1), Dylematy rozwoju przedsiębiorczości w aspekcie regionalnym, A. Jackiewicz, Ł. Sułkowski (red.), ss. 407–422; Sułkowski, Ł. (2012) Elements of Organizational Culture – theoretical and methodological problems. *Management* 16(2), ss. 63–71.

⁶⁰ Deal, T.E., Kennedy, A.A. (1999) *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*. Harmondsworth, Penguin; Handy, C. (1999), *Understanding organizations*. London, Penguin.

⁶¹ Selfridge, R., Sokolik, S. (1975) *A comprehensive view of organizational management*. MSU Business Topics 23(1), ss. 46–61; French, W.L., Bell, C.H. (1979) *Organization Development*. New Jersey: Prentice Hall.

⁶² Hofstede, G. (1994) *Cultures and organizations: software of the mind*. London, Fontana.

⁶³ Peters, T.J., Waterman, R.H. (1982) *In search of excellence*. New York, Harper and Row.

⁶⁴ Smircich, L. (1983) Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly* 28(3), ss. 339–358; Morgan G. (2006) *Images of organization*, updated edition. London, Sage.

jednostkowych studiach przypadku, by odkryć sens organizacji. Wśród badaczy nurtu interpretatywnego pojmowania kultury znajdują się: Gareth Morgan, Mary Jo Hatch, Michael A. Overington, John Van Maanen, Michael E. Pacanowsky, Iain L. Mangham, Linda Smircich⁶⁵, Nils Brunsson, Colin Eden, Charles Ouellet, Pierre Cossette⁶⁶. Po pewnym czasie nurt ten sięgnął również po dorobek autorów, którzy wcześniej nie zajmowali się teorią kultury w zarządzaniu, jak Karl E. Weick⁶⁷.

Inspiracje humanistyką doprowadziły też do powstania postmodernizmu, który podjął krytykę funkcjonalistycznego ujęcia kultury, noszącego cechy obiektywizmu i uniwersalizmu. Koncepcja postmodernistów to niefundamentalistyczny dyskurs, mający u podstaw anarchizm metodologiczny. Ich idee zakorzeniły się w zarządzaniu, tak się stało np. z dekonstrukcją, symulakrą czy metanarracjami. Niektórzy autorzy zaczerpnęli stąd także metafory kultury organizacji – kłacza, teatru czy panopticonu⁶⁸. Tacy postmoderniści filozofowie, jak Michael Foucault, Paul Feyerabend, Jean-François Lyotard i Richard Rorty doprowadzili do zakwestionowania obiektywistycznych badań kultury oraz propagowania kulturowego imperializmu nowożytnej nauki. Postmodernizm jest z założenia antymetodologiczny. Do propozycji metod postmodernistycznych należą glossowanie czy dekonstrukcja, choć to raczej przykłady eseistyki, nie zaś twórczości naukowej. Autorzy, którzy interesowali się wcześniej antyfunkcjonalistycznymi oraz niefundamentalistycznymi stanowiskami wobec kultury organizacyjnej, także dołączyli do postmodernistów. Mowa tu na np. o takich badaczach, jak: Mary Jo Hatch, Gibson Burrell, Stewart Clegg, David M. Boje, Tojo Joseph Thatchenkery, Robert P. Gephart Jr, Monika Kostera, Barbara Czarniawska-Joerges⁶⁹. Innym

⁶⁵ Ibidem, ss. 339–358.

⁶⁶ Ouellet, C., Cossette, P. (1999) Les travaux des chercheurs utilisant le concept de cognition en sciences de l'administration: une etude exploratoire, Actes de la 8 Conference Internationale de Management Strategique, Paris.

⁶⁷ Daft, R.L., Weick, K.E. (1984) Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *The Academy of Management* 9(2), ss. 284–295.

⁶⁸ Deleuze, G., Guattari, F. (1972) *Anti-Oedipus*. Trans. R. Hurley. Pinguin, London; Foucault M. (1995) *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*. New York, Vintage Books.

⁶⁹ Engholm, P. (2001) *The Controversy Between Modernist and Postmodernist Views of Management Science: Is a Synergy Possible?* Internet, Monash University; Boje, D.M., Gephart, Jr R.P., Thatchenkery, T.J. (1996) *Postmodern Management and Organization Theory*. Sage, Thousand Oaks; Welge, M.K., Holtbrugge, D. (1999) International management under postmodern conditions. *Management International Review* 39(4), ss. 305–322; Burrell, G.,

badaczom zdarzało się zapożyczać metafory i pozostałe koncepcje postmodernizmu. Choć postmodernizm nie stanowi ważnego nurtu w zarządzaniu, trzeba jednak wspomnieć o jego zaistnieniu w nurcie kulturowym dyskursu. Bywa on mylony z interpretatywizmem czy nurtem krytycznym, podczas gdy ma on zupełnie inne metodologiczne i epistemologiczne cechy. Radykalny postmodernizm doczekał się uzasadnionej krytyki, której podlegały przede wszystkim takie jego aspekty, jak: relatywizm epistemologiczny, niejasność koncepcji, irracjonalizm, odejście od rygorów naukowych⁷⁰. W efekcie postmodernizm przestał mieć znaczenie, także w dyskursie kulturowym. Niektórzy wiążą to również z rosnącym znaczeniem stanowisk realistycznych wobec kultury w naukach o zarządzaniu⁷¹.

Najpóźniej, jako podejście do procesów kulturowych w organizacji, wyróżnił się nurt krytyczny (*Critical Management Studies* – CMS), choć on także jest zakorzeniony w przeszłości – już w XIX stuleciu Karl Marks podnosił zagrożenie wykorzystywania robotników w kapitalizmie. Badacze CMS sięgnęli do neomarksizmu, radykalnego feminizmu czy też szkoły frankfurckiej. Gareth Morgan mówił o organizacji metaforycznie jako o „psychicznym więzieniu”, podjął wiele wątków krytycznych wobec obowiązującej kultury biznesu, jak dehumanizacja, eksploatacja biedniejszych państw, brak odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw czy likwidacja ekosystemów, korzystanie z naturalnych zasobów w sposób nadmiarowy⁷². Wspomniane problemy, świadczące o eksploatorskiej kulturze biznesu, mają systemowe uwarunkowanie, nie są tylko patologicznym przypadkiem. Nurt radykalny rozumie kulturę jako narzędzie sprawowania władzy. Hugh Willmott jako pierwszy zanalizował problem kultury organizacyjnej z tej perspektywy, w roku 1993 uznał ją za rodzaj ideologii, a ponadto psychomanipulacji, fałszywej świadomości, socjotechniki, której zadaniem jest utrzymanie istniejącego porządku, de facto oznaczającego eksploatację

Cooper, R. (1998) Modernism, postmodernism and organizational analysis: An introduction. *Organization Studies* 9(1), ss. 91–112.

⁷⁰ Sokal, A., Bricmont, J. (1998) *Modne bzdury. O nadużywaniu pojęć z zakresu nauk ścisłych przez postmodernistycznych intelektualistów*. Prószyński i S-ka, Warszawa.

⁷¹ Reed, M. (2005) Reflections on the ‘Realist Turn’ in Organization and Management Studies. *Journal of Management Studies* 42, ss. 1621–1644.

⁷² Morgan, G. (2006) *Images of organization...*, op. cit.

pracowników⁷³. To spojrzenie miało swoją kontynuację w publikacjach Anshumana Prasada, Jacka Gavina, Davida Knightsa, Matsa Alvessona, Joanny Brewis⁷⁴.

Absorpcja dyskursu kulturowego do koncepcji zarządzania publicznego dokonuje się w wolniejszym tempie i na mniejszą skalę. Pierwsze prace pojawiają się jeszcze w latach 70. XX wieku i przede wszystkim traktują kulturę organizacyjną funkcjonalistycznie – jako zmienną, którą można zarządzać w organizacjach publicznych. W latach 70. dominuje podejście administracyjne, wskazujące na instytucjonalną i biurokratyczną specyfikę organizacji publicznych. Od połowy lat 80. aż do początków XXI wieku w coraz większym stopniu zaczyna rozwijać się podejście do kultur organizacji publicznych związane z nurtem nowego publicznego zarządzania. Kultury organizacji publicznych mają przypominać i adaptować rozwiązania biznesowe stawiające na efektywność, skuteczność i ekonomiczność zarządzania⁷⁵. Pojawiają się również badania kultur organizacji publicznych bazujące na paradygmatach alternatywnych dla funkcjonalizmu. Niezbyt liczne, choć obecne w literaturze przedmiotu, są analizy kulturowe w zarządzaniu publicznym oparte na paradygmacie interpretatywno-symbolicznym, krytycznym, a nawet postmodernizmie. W ciągu pół wieku badań nad kulturami organizacji publicznych postępuje również zróżnicowanie w podejściu do analizowanych sektorów, regionów, związków z innymi obszarami zarządzania oraz typów organizacji⁷⁶.

⁷³ Willmott, H. (1993) Strength is ignorance; slavery is freedom: managing culture in modern organizations. *Journal of Management Studies* 30(4), ss. 515–552.

⁷⁴ Alvesson, M., Willmott, H. (1996) *Making sense of management: a critical introduction*. London, Sage; Knights, D., Willmott, H.C. (1987) *Organizational Culture as Management Strategy: A Critique and Illustration from the Financial Services Industry*. *International Studies of Management & Organization* 18(3), ss. 40–63.

Brewis, J., Gavin, J. (2009) *Culture: Broadening the Critical Repertoire*. [W:] M. Alvesson, T. Bridgman, H. Willmott (red.). *The Oxford Handbook of Critical Management Studies*. Oxford University Press, Oxford, ss. 234–235; Prasad, A. (2003) *Postcolonial Theory and Organizational Analysis: A Critical Engagement*. Palgrave Macmillan, New York, s. 309.

⁷⁵ Moon, M.J. (2000) Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector, and managerial level. *Public Performance & Management Review* 24(2), ss. 177–194; Whorton, J.W., Worthley, J.A. (1981) A perspective on the challenge of public management: Environmental paradox and organizational culture. *Academy of Management Review* 6(3), ss. 357–361; Rakšnys, A.V., Guogis, A. (2017) The Mechanisms of the Changes of Organizational Culture of the Public Sector in the Context of New Public Management. *Central European Political Science Review* 18(67), ss. 55–72.

⁷⁶ Arellano-Gault, D. (2000) Challenges for the new public management: Organizational culture and the administrative modernization program in Mexico City (1995–1997). *The American Review of Public Administration* 30(4), ss. 400–413; Kim, J.S., Han, S.H. (2017) Examining

3.3. Charakterystyka dyskursu zarządzania publicznego

Poszukując specyfiki kultur organizacji publicznych, warto odnieść się również do charakterystyki sektora publicznego. Modele zarządzania publicznego rozwinęły się w związku z licznymi wyzwaniami towarzyszącymi procesom reform zarządzania publicznego. W rezultacie nacisku na podnoszenie jakości usług publicznych, na ekonomiczny aspekt dystrybucji środków publicznych oraz poprawę efektywności wzrosła liczba organizacji publicznych. Barbara Kożuch jest zdania, że zgodnie z celami reform zarządzania publicznego wdrożenie nowych koncepcji zarządzania skutkować będzie skuteczniejszą realizacją zadań podejmowanych na rzecz państwa i jego obywateli⁷⁷. Definiuje ona zarządzanie publiczne jako dyscyplinę poświęconą badaniu sposobów i zakresu harmonizowania środków w celu zapewnienia właściwego wyznaczania celów przez organizacje tworzące sferę publiczną i optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanych działań ludzi poprzez skupienie się na tworzeniu wartości publicznej i realizacji interesu publicznego⁷⁸. Aldona Frączkiewicz-Wronka uważa, że istnieje silna potrzeba badania organizacji publicznych i zidentyfikowania ich typowych desygnatów oraz kluczowych dla ich rozwoju czynników, gdyż może to wzbogacić teorię nauk o zarządzaniu i umożliwić identyfikację rozwiązań niezbędnych do ćwiczenia efektywnego działania. Aldona Frączkiewicz-Wronka wymienia następujące elementy świadczące o specyfice sektora publicznego: publiczne źródła finansowania ich działalności, szczególną rolę wartości i odpowiedzialności publicznej, pozycję interesariuszy, problemy z jasnym zrozumieniem skuteczności i efektywności

the relationship between civil servant perceptions of organizational culture and job attitudes: In the context of the new public management reform in South Korea. *Public Organization Review* 17(1), ss. 157–175; Ashikali, T., Groeneveld, S. (2015) Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment: The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration* 35(2), ss. 146–168; Baird, K.M., Harrison, G.L. (2017) The association between organizational culture and the use of management initiatives in the public sector. *Financial Accountability & Management* 33(3), ss. 311–329; Ruževičius, J., Klimas, D., Veleckaitė, R. (2012) Influence of organizational culture on the success of business process management in Lithuanian public sector organizations. *Current Issues of Business and Law* 7(1), ss. 1–16; Istrate, L., Marian, L. (2012) Research on the use of project management in organizational culture change in public administration institutions. *Procedia Economics and Finance* 3, ss. 617–622.

⁷⁷ Kożuch, B. (2014) Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce..., op. cit.

⁷⁸ Ibidem.

oraz wysokie upolitycznienie podejmowania decyzji⁷⁹. Istotą nowego zarządzania publicznego jest uprawianie raczej sztuki zarządzania niż administrowania podczas wykonywania obowiązków publicznych⁸⁰. Christopher Hood był prekursorem użycia terminu „nowe zarządzanie publiczne”. Twierdził, że zarządzanie zorientowane na rynek doprowadzi do większej efektywności zarządzania w sektorze publicznym i nie spowoduje negatywnych skutków ubocznych⁸¹. Walter J.M. Kickert wyróżnił osiem wartości, które są wspólnym mianownikiem różnych definicji nowego zarządzania publicznego⁸². Są to: kontrola i odpowiedzialność za wyniki, zapewnienie elastyczności, polepszenie konkurencji i możliwości dokonywania wyborów, usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi, świadczenie usług odpowiadających zapotrzebowaniu, poprawa jakości odpowiednich regulacji, optymalizacja technologii informacyjnych, wzmocnienie funkcji kierowania na centralnym poziomie mocy.

Niektóre z kluczowych cech charakterystycznych rozwoju zarządzania publicznego to: specjalizacja w zarządzaniu publicznym, rozwój nowych obszarów badawczych zarządzania publicznego, wzrost jego interdyscyplinarności, pluralizm epistemologiczny i metodologiczny, pragmatyzm, orientacja aksjologiczna. Zarządzanie publiczne dzieli się również na coraz większą liczbę specyficznych dyskursów. Poza dość abstrakcyjnymi analizami makro, związanymi z poszukiwaniem wyższego poziomu zarządzania publicznego w ogóle (nowe zarządzanie publiczne i inne nurty), dominują szczegółowe dyskursy poświęcone zarządzaniu: w administracji publicznej, szpitalach, usługach edukacyjnych, organizacjach pozarządowych. Wzrasta również liczba odniesień regionalnych. Widać, że szkoły naukowe, specjalizujące się w wybranych obszarach dyskursu, są również stopniowo formowane⁸³.

Wśród nowych dziedzin badawczych w ramach zarządzania publicznego można wskazać przede wszystkim nowy trend, który opiera się na współtworzeniu

⁷⁹ Frąckiewicz-Wronka, A. (2009) Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

⁸⁰ Zawicki, M. (2013) Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

⁸¹ Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), ss. 3–19.

⁸² Kickert, W.J.M. (1997) Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘managerialism’. *Public Administration* 75(4), ss. 731–752; Zawicki, M. (2013) Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej, op. cit..

⁸³ McLaughlin, K., Osborne, S.P., Ferli, E. (red.) (2002) *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. Routledge, London and New York, NY.

wartości publicznej, ale także inne obszary zarządzania zorientowane na sektor, w tym m.in. organizacje pozarządowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, partie polityczne lub uniwersytety. Nowe obszary dyskursu rozwijają się dynamicznie i na pewien czas stają się rdzeniem zarządzania publicznego. Jedną z takich ważnych osi badań nad zarządzaniem publicznym stanowi właśnie specyfika kultur organizacji publicznych.

Perspektywy poznawcze w zarządzaniu publicznym, jak i refleksji kulturowej nad organizacjami publicznymi, zostały również nakreślone w ramach nurtów: administracji publicznej, nowego zarządzania publicznego, zarządzania wartościami publicznymi, humanizmu organizacyjnego, demokratyzacji organizacji publicznych⁸⁴. W sektorze zarządzania publicznego można znaleźć także paradygmaty przeniesione z dyskursu organizacyjnego, takie jak postmodernistyczne i krytyczne badania organizacji publicznych⁸⁵.

Współczesne zarządzanie publiczne opiera się na wielu metodach, które nie ograniczają się do tej subdyscypliny, ale zostały zaczerpnięte z innych nauk. Chociaż metody ilościowe stanowią kanon w badaniach nad organizacjami publicznymi, to wzrasta również wykorzystanie metod jakościowych, wywodzących się z nauk humanistycznych, takich jak antropologia kulturowa, językoznawstwo i kulturoznawstwo.

Zarządzanie publiczne w coraz większym stopniu przechodzi od akademickiego dyskursu do praktyki. Nowe standardy zarządzania publicznego pojawiły się pod presją praktyki i są szeroko stosowane w wielu krajach. Modele teoretyczne i badania odgrywają rolę podstaw teoretycznych, ważniejsze są jednak praktyczne zastosowania związane z zarządzaniem: w administracji rządowej i samorządowej, wojsku, policji, szpitalach, uniwersytetach państwowych i innych organizacjach publicznych.

Współczesne zarządzanie publiczne w coraz większym stopniu koncentruje się na wartościach i realizacji misji publicznej. Pod wpływem rozwoju nurtu krytycznego i krytyki ograniczeń poznawczych nowego zarządzania publicznego, próbującego kopiować rozwiązania biznesowe, umacnia się orientacja

⁸⁴ Denhardt R.B., Catlaw, T.J. (2014) *Theories of Public Organization*. Stamford, USA, Cengage Learning, Inc.

⁸⁵ Ibidem.

aksjologiczna podkreślająca fundamentalną rolę wartości społecznych, jakim służą organizacje publiczne⁸⁶.

Poziom interdyscyplinarności w zarządzaniu publicznym szybko rośnie ze względu na fakt, że zarządzanie publiczne zajmuje się kwestiami organizacji, a także ze względu na charakter podejmowanych badań⁸⁷. Przykłady takiej interdyscyplinarności mogą być widoczne w badaniach skupiających się na politologicznych i społecznych aspektach funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych. Organizacyjne problemy partii politycznych, instytucji państwowych i samorządowych sytuują się na pograniczu nauk o zarządzaniu i nauk prawnych. W organizacjach kultury wiedza o zarządzaniu jest ściśle związana z kulturoznawstwem i naukami o sztuce. Zarządzanie placówkami medycznymi opiera się na kompetencjach z zakresu ekonomii i zarządzania oraz wiedzy medycznej i dotyczącej zdrowia publicznego. Rozwiązywanie problemów organizacyjnych policji, sił zbrojnych i innych organizacji bezpieczeństwa wymaga wiedzy z zakresu nauk o zarządzaniu i nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie oświatą, szkołami i uniwersytetami jest również interdyscyplinarne i łączy zarządzanie, pedagogikę, socjologię i psychologię.

Jak pokazują przykłady, mamy do czynienia ze stopniowym procesem zacierania się rdzenia zarządzania publicznego, w którym mieszczą się nie tylko tradycyjne kwestie zarządzania publicznego, ale także szeroka gama obszarów badawczych, gdzie ważną rolę odgrywają organizacje publiczne. W tym kontekście dyskusje na temat tożsamości zarządzania publicznego stają się coraz ważniejsze⁸⁸.

⁸⁶ Clarke, J.H., Gewirtz, S., McLaughlin, E. (2000) *New Managerialism, New Welfare?* Sage, London; Dunleavy, P., Hood, C. (1994) *From old public administration to new public management*. *Public Money and Management* 14(3), ss. 9–16; Sułkowski, Ł. (2006) *Nurt krytyczny w naukach o zarządzaniu*. *Współczesne Zarządzanie* 1, ss. 5–13.

⁸⁷ Bradley, L., Parker, R. (2006) *Do Australian public sector employees have the type of culture they want in the era of new public management?* *Australian Journal of Public Administration* 65(1), ss. 89–99.

⁸⁸ Sułkowski, Ł. (2014) *Humanistic and Public Management in Poland—Basic Cognitive Assumptions*. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 15(11.III), ss. 53–64.

3.4. Definicje i elementy kultur organizacyjnych

Kultura organizacyjna to jedno z najważniejszych pojęć dyskursu kulturowego zarządzania. Problemy poznawcze, które jej dotyczą, są odbiciem niejednoznaczności problematyki kulturowej jako takiej. Problematyka kultury organizacyjnej mieści się pomiędzy dwoma dyskursami i wieloma dyscyplinami naukowymi, jest osadzona w teorii kultury, stanowiącej przedmiot antropologii kulturowej, socjologii, kulturoznawstwa, psychologii społecznej oraz innych dyscyplin humanistycznych. Jednocześnie stanowi przedmiot badań nauk o zarządzaniu w wielu aspektach (metodologicznym, teoretycznym czy pragmatycznym). Ta interdyscyplinarność skutkuje wielością inspiracji oraz podejść, które przekładają się na niewspółmierność czy sprzeczność koncepcji kultury organizacyjnej.

Samo pojęcie kultury organizacyjnej tworzy obszerną rodzinę wyrazów. Pochodzi z nurtu kulturowego, ale czerpie też z wyjaśnień rzeczywistości organizacyjnej dokonywanych w kategoriach antropologicznych oraz socjologicznych. Bogactwo ujęć kultury organizacyjnej skłania nas do opowiadania się za pluralizmem epistemologicznym. Znaczenie kultury organizacyjnej zależy nie tylko od osoby interpretującej, ale także od kontekstu.

Poszukiwanie wspólnego rdzenia wielu definicji naprowadza nas na elementy składające się na kulturę organizacyjną organizacji publicznej, która:

1. stanowi społeczny i grupowy fenomen;
2. powstaje częściowo spontanicznie, a częściowo jest podporządkowana kontroli osób zarządzających;
3. jest produktem grupy społecznej – organizacji;
4. stanowi produkt kulturowy organizacji z sektora publicznego;
5. istnieje w ramach modelu interesariuszy;
6. jest medium przekazywania zarówno wartości, jak i znaczeń pomiędzy ludźmi.

Ustanowione w literaturze przedmiotu podziały, a także wykorzystywanie analizy kulturowej w praktyce biznesu pozwalają na wyróżnienie elementów kultur organizacyjnych, takich jak:

1. wartości kulturowe;
2. podstawowe założenia – wraz z wartościami pojawiają się fundamentalne pytania na temat stosunku do organizacji (tożsamości), natury otoczenia, człowieka w organizacji;

3. normy organizacyjne i społeczne – płyną z wartości; to reguły formujące zachowania członków organizacji, które mają zwykle postać zakazów i nakazów;
4. bohaterowie organizacyjni – postacie wpływające na organizację, jak założyciele (których pomysły oraz osobowość stanowią pierwotne źródło kultury), menedżerowie lub posiadający charyzmę pracownicy. Narracje związane z bohaterami, a także ukształtowane przez nich symbole oraz zwyczaje mogą wyznaczać kierunki rozwoju kultury organizacyjnej. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele publikacji dotyczących związków między kulturą a budującymi ją ludźmi oraz dotyczących „osobowości organizacji”⁸⁹;
5. zwyczaje – stanowiące powtarzalne oraz utrwalone praktyki społeczne. Wydają się podobne do rytuałów, lecz wyróżnia je podtrzymywanie celowości danego działania społecznego w świadomości zbiorowej. „Wspólna poranna kawa” członków organizacji to właśnie zwyczaj organizacyjny – niepozbawiony elementów rytualnych, co nie oznacza, że pracownicy nie mają poczucia sensu i celu takiego działania. W odróżnieniu od rytuału zwyczaj zwykle nie jest skostniały, a bardziej ukierunkowany na jednostkę, co uwidacznia się w polskim powiedzeniu: „Mam taki zwyczaj”;
6. rytuały – pojęcie pochodzące z socjologii i antropologii organizacji, oznaczające skostniałe sposoby działania w organizacji, będące zarazem nośnikiem przekazu kulturowego, uwidaczniającym się w powtarzalnych oraz symbolicznych zachowaniach ludzi⁹⁰. Możemy mówić o rytuałach inicjacji (traktowanie nowych pracowników), integracji (w celu wzmocnienia identyfikacji pracowników z przedsiębiorstwem), degradacji (demonstrowanie utraty prestiżu) czy przejścia (funkcjonowanie w obliczu zmiany ról). Rytuały odgrywają istotne role społeczne, gdyż są komunikatami oraz kształtują normy zachowań. Dzięki rytuałom pracownicy znają sposoby prawidłowego działania i nie muszą zastanawiać się nad

⁸⁹ Chatman, J.A., Barsade, S.G. (1995) Personality, Organizational Culture, and Cooperation: Evidence from a Business Simulation. *Administrative Science Quarterly* 40(3), ss. 423–443; Manfred, F., Kets de Vries, R., Miller, D. (1986) Personality, Culture, and Organization. *The Academy of Management Review* 11(2), ss. 266–279.

⁹⁰ Pettigrew, A.M. (1979) On Studying Organizational Culture. *Administrative Science Quarterly* 24(4), ss. 570–581.

podejmowaniem decyzji. Sprzeczne z rytuałem zachowania organizacyjne to źródło konfuzji kulturowej, eliminującej rutynę organizacyjną;

7. symbole – znaki będące odzwierciedleniem wartości kulturowych. Funkcjonalizm pojmuje symbol jako znak towarowy, kolorystykę lub logo, a zdaniem interpretatywistów wszystko w przedsiębiorstwie, czyli wydarzenia, postacie, sytuacje czy słowa, może mieć znaczenie symboliczne;
8. stereotypy organizacyjne – stanowią uproszczony i wartościujący obraz rzeczywistości, obecny w świadomości społecznej, są zgodne z zasadą ekonomiczności procesu podejmowania decyzji i dzięki temu umożliwiają realizowanie działań społecznych. Stereotypy w znacznym stopniu wpływają na postrzeganie i interpretację człowieka. Ich nośnik stanowi kultura, dysponująca prostymi i normatywnymi regulacjami w odniesieniu do każdego elementu społecznej rzeczywistości, czyli stereotypowymi odpowiedziami na pytania związane z relacjami pracowniczymi, współpracą z otoczeniem, tożsamością. Mają one odzwierciedlenie w pozostałych składnikach kultury organizacyjnej (języku, rytuałach, opowieściach) i całej organizacji (wizji, celach strategicznych, misji, strukturze). Jeśli pominiemy teorię funkcjonalizmu, stereotypy w kulturze organizacyjnej da się porównać do schematów Stanleya G. Harrisa, czyli pochodzących z doświadczenia struktur wiedzy, ułatwiających funkcjonowanie w sytuacjach analogicznych. Stanley G. Harris podaje kilka typów schematów kultury organizacyjnej. Na przykład „ja w organizacji” tworzy relacje pomiędzy jednostkową i zbiorową tożsamością, a „osobowość w organizacji” łączy własne wspomnienia i oczekiwania z oczekiwaniami wobec pozostałych osób należących do organizacji⁹¹;
9. tabu – temat albo działanie społeczne, które się ukrywa i o którym się nie mówi, a jednak istotne dla organizacji, niekiedy także usankcjonowane przez tradycję⁹². Termin pochodzi z psychologii głębi, a pośrednio z psychoanalizy Sigmunda Freuda i antropologii kulturowej. Tabu

⁹¹ Harris, S.G. (1994) Organizational Culture and Individual Sensemaking: A Schema-Based Perspective. *Organization Science* 5(3), ss. 309–321.

⁹² Freud, S. (1999) Totem And Taboo, Some Points of Agreement between the Mental Lives of Savages. Routledge, London.

interesowali się badacze alternatywni⁹³, ale także funkcjoniści⁹⁴. Zjawisko to często pojawia się w kontekście problemów dyskryminowania grup defaworyzowanych w organizacji⁹⁵;

10. wzorce kulturowe – rozpropagowane dzięki antropologicznej książce Ruth Benedict zatytułowanej „Wzory kultury”⁹⁶, stanowiące utrwalone sposoby działania, charakteryzujące członków organizacji, będące sposobem demonstrowania jej konfiguracji wartości. Mogą dotyczyć każdego rodzaju działań, czyli zachowania w organizacji, ale także komunikowania;
11. sposoby komunikacji, narracje, opowieści, mity czy metafory – przy czym opowieści, narracje i mity to przekazywane ustnie i w sposób nieformalny rzeczywiste lub fantastyczne opisy rzeczywistości organizacyjnej z czasów przeszłych, zachowujące jej „ducha”. Aparat kognitywny człowieka jest nastawiony na przyswojenie, zapamiętanie i intuicyjną ocenę narracji, zwłaszcza o zabarwieniu emocjonalnym⁹⁷. Z tego względu opowieści dotyczące szczególnych lub dramatycznych wydarzeń oraz nietypowych działań liderów zostały tak mocno osadzone w „świadomości zbiorowej” organizacji. Mamy tu zwykle do czynienia z prostą konstrukcją retoryczną opowieści, z sięganiem po metafory, antynomie i paradoksy, a także humor, oryginalną puentę oraz suspens. Metafory stanowią odbicie istoty organizacji, są głęboko zakorzenione w myśleniu menedżerów i pracowników, wpływają na sposób postrzegania stosunków społecznych, relacji z otoczeniem i całej organizacji. Organiczne i mechaniczne metafory, tak samo jak metafory wojenne konkurencji i wolnego rynku, kształtują przejawy życia organizacyjnego⁹⁸;

⁹³ Martin, J. (1990) Deconstructing Organizational Taboos: The Suppression of Gender Conflict in Organizations. *Organization Science* 1(4), ss. 339–359.

⁹⁴ van Vianen, A.E.M., Fischer, A.H. (2010) Illuminating the glass ceiling: The role of organizational culture preferences. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 75(3), ss. 315–337.

⁹⁵ Wilson, E. (2000) Inclusion, exclusion and ambiguity – The role of organisational culture. *Personnel Review* 29(3), ss. 274–303.

⁹⁶ Benedict, R. (1966) *Wzory kultury*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

⁹⁷ Norenzayan, A., Atran, S., Faulkner, J., Schaller, M. (2006) Memory and Mystery: The Cultural Selection of Minimally Counterintuitive Narratives. *Cognitive Science* 30, s. 531–553.

⁹⁸ Morgan, G. (1999) *Obrazy organizacji*. PWN, Warszawa; Sułkowski, Ł. (2003) Czy rynek można postrzegać jako pole bitwy. *Przegląd Organizacji* nr 10, ss. 21–23.

12. artefakty kulturowe – termin ten pochodzi z archeologii i antropologii. Tutaj wiąże się z przejawami kultury organizacyjnej o postaci fizycznej (architektura, przestrzeń), językowej (konwencje językowe, tytułowanie pojawiające się w wypowiedziach); behawioralnej (gestykulacja na powitanie, całość komunikacji niewerbalnej)⁹⁹. Termin „artefakt” odniósł do kultury organizacyjnej Edgar H. Schein, jest on jednak bardzo wieloznaczny. Można przez niego rozumieć widoczne, materialne przejawy kultury (jak w archeologii) lub też manifestacje założeń i wartości kultury organizacyjnej (jak w antropologii kulturowej). Artefakty są stosowane w paradygmatach alternatywnych, ale także w paradygmacie funkcjonalistycznym¹⁰⁰.
13. subkultury – grupy społeczne wewnątrz kultury, kształtujące swoją tożsamość w opozycji do dominującej kultury organizacyjnej (wówczas mówimy o kontrkulturach) albo bazujące na szukaniu autonomii. Zwykle tworzą się wokół wartości, które nie wykazują spójności z kulturą organizacji jako całości¹⁰¹. W tym kontekście można przywołać subkultury profesjonalne lekarzy, pielęgniarek, menedżerów itp. „Subkultury” i „kontrkultury” to kluczowe terminy dla zrozumienia kultury w paradygmacie interpretatywno-symbolicznym¹⁰².

Analiza elementów kultury pozwala dostrzec ich nierozłączność. Artefakt, wzorzec kulturowy czy norma zdają się mieć identyczne znaczenie. Ukazane powyżej elementy kultury organizacyjnej okazują się systemowo współzależne, jednak da się je uporządkować hierarchicznie: pierwotne są wartości oraz podstawowe założenia. Pozostałe elementy uważa się nieraz wyłącznie za ich manifestację.

Zaletę tego wyszczególnienia stanowi analityczne podejście, które umożliwia operacjonalizację oraz badanie praktyk organizacyjnych, a także konsekwentny podział, zgodnie z którym składniki kultury odróżnia się od innych

⁹⁹ Burszta, W.J. (2008) *Antropologia kultury*. Zys i ska, Warszawa.

¹⁰⁰ Gagliardi, P. (1990) *Symbols and Artifacts: Views of the Corporate Landscape Communication and Social Order*. Walter de Gruyter, Berlin.

¹⁰¹ Hofstede, G. (1998) Identifying Organizational Subcultures: An Empirical Approach. *Journal of Management Studies* 35, ss. 1–12.

¹⁰² Jermier, J.M., Slocum Jr., J.W., Fry, L.W., Gaines, J. (1991) Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy: Resistance behind the Myth and Facade of an Official Culture. *Organization Science* 2(2), ss. 170–194.

podsystemów organizacji (jak struktura organizacyjna czy strategia). Podział ten jest jednak niepełny, a składniki kultury się przenikają. Kulturowy charakter struktury władzy czy misji zdaje się oczywisty. Struktura władzy stanowi dominujący wzorzec kulturowy, a w misji zawierają się tożsamość organizacyjna i jej wartości. Mimo to ujęcie funkcjonalistyczno-systemowe obydwu te elementy łączy odpowiednio do struktury organizacyjnej i strategii.

W kulturach organizacji publicznych można zidentyfikować wszystkie opisane składniki kultur organizacyjnych. Poszukując jednak pewnych cech specyficznych, warto dostrzec, że rdzeniem kultur publicznych są wartości oparte na misji społecznej¹⁰³. W przypadku sektorów komercyjnych misja społeczna odgrywa dodatkową rolę, związaną z reputacją, wizerunkiem, PR i społeczną odpowiedzialnością biznesu. W konsekwencji normy kulturowe oraz kolejne elementy kultury organizacji publicznych są zakorzenione w społecznych wartościach. Nie zmienia to sposobu rozumienia ani badania kultury organizacyjnej, jednak ukierunkowuje interpretację właśnie na odpowiedzialność i misję społeczną¹⁰⁴.

3.5. Typy kultur organizacyjnych a organizacje publiczne

W literaturze przedmiotu można wyróżnić znaczną liczbę typologii kultur organizacyjnych. W naszej analizie uwzględniliśmy jedynie cztery typologie, które wydają się najbardziej adekwatne dla odzwierciedlenia specyfiki organizacji publicznych¹⁰⁵: kultura słaba *versus* silna, kultura pozytywna *versus* negatywna,

¹⁰³ Schedler, K., Proeller, I. (2007) Public management as a cultural phenomenon. Revitalizing societal culture in international public management research. [W:] Cultural aspects of public management reform. Emerald group Publishing Limited, Bingley; Austen, A., Zacny, B. (2015) The role of public service motivation and organizational culture for organizational commitment. *Management* 19(2), s. 21; Marcoulides, G.A., Heck, R.H. (1993) Organizational culture and performance: Proposing and testing a model. *Organization Science* 4(2), ss. 209–225; Kim, J.S., Han, S.H. (2017) Examining the relationship..., op. cit., ss. 157–175.

¹⁰⁴ Jung, T., Scott, T., Davies, H.T., Bower, P., Whalley, D., McNally, R., Mannion, R. (2009) Instruments for exploring organizational culture: A review of the literature. *Public Administration Review* 69(6), ss. 1087–1096; Jørgensen, T.B., Rutgers, M.R. (2015) Public values: Core or confusion?..., op. cit., ss. 3–12; Lynn Jr, L.E., Heinrich, C.J., Hill, C.J. (2000) Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2), ss. 233–262.

¹⁰⁵ Shattaly Nazhed Rovis, S., Sayadi, S., Pourkiani, M., Bigzadeh Abbasi, F. (2020) Design of Organizational Culture Model in Bandar Imam Petrochemical Complex. *Agricultural*

kultura pragmatyczna *versus* biurokratyczna, kultura konserwatywna *versus* innowacyjna.

Rozróżnienie kultury silnej i słabej to jeden z częściej podejmowanych problemów nurtu kulturowego w naukach o zarządzaniu. Literatura przedmiotu dowodzi przewagi kultury silnej, którą cechuje homogeniczność, czyli jednolitość, co oznacza, że pracownicy zgadzają się w zakresie podstawowych założeń, norm i wartości. Identyfikacja z wartościami organizacyjnymi powoduje wzrost zaangażowania pracowników, a także ich wyższą efektywność¹⁰⁶. Wewnętrzna niespójność kulturowa, przez którą dochodzi do stworzenia subkultur i kontrkultur, wiedzie do dezintegracji organizacji. Można jednak wskazać także negatywne strony homogeniczności kultury organizacyjnej. Vijah Sathe opowiada się za wyższością silnej kultury organizacyjnej i sugeruje jej ocenę pod względem wyrazistości, zakorzenienia i rozpowszechnienia¹⁰⁷. Badacze wymieniają również wady silnych kultur organizacyjnych. Irving Janis wskazuje na „grupowe myślenie”, czyli społeczny mechanizm integracji grupowej, prowadzący do konformizmu¹⁰⁸. Zakorzeniona w organizacji kultura silna, homogeniczna i wyrazista może przyczyniać się do ograniczenia innowacyjności i racjonalnego podejmowania decyzji oraz niekorzystnie wpływać na proces zmian. Wspólnota wartości przeważa nad nonkonformistycznymi poglądami, powoduje myślenie schematyczne, które jest podzielane przez większość. Wiedza unikatowa, jednostkowa członków organizacji, często najważniejsza dla procesu innowacyjnego, pozostaje przez to ukryta. Badacze nurtu krytycznego (CMS) także dostrzegają wady silnej kultury organizacyjnej. Mówią o instrumentalizacji kultury, którą Hugh Willmott określa jako „organizacyjny kulturyzm”, zaś Linda Smircich jako „szufladkowanie” (*pigeonhole*)¹⁰⁹.

Marketing and Commercialization Journal 4(2), ss. 8–24; Kaouache, R., Brewer, G.A., Kaouache, D.E. (2020) Existing and preferred organizational culture in public organizations: The case of an electricity power plant in Algeria. *Journal of Transnational Management* 25(2), ss. 154–171; Sułkowski, Ł. (2016) Academic culture from the perspective of Polish universities. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 17(2.1), ss. 7–21.

¹⁰⁶ Peters, T.J., Waterman, R.H. (2000) Poszukiwanie doskonałości w biznesie. Medium, Warszawa.

¹⁰⁷ Sathe, V. (1983) Implications of Corporate Culture. *Organizational Dynamics* 12(2), ss. 5–23.

¹⁰⁸ Irving, J.L. (1972) Victims of Groupthink. Houghton Mifflin, New York, s. 9; Irving, J.L. (1982) Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, Second Edition. Houghton Mifflin, New York.

¹⁰⁹ Willmott, H.C. (1993) Strength is ignorance..., op. cit., ss. 515–552; Smircich, L. (1983) Concepts of culture and organizational analysis, op. cit., ss. 339–358.

W kulturze silnej dochodzi do wytworzenia mechanizmu opresji pracowników, który zmusza ich do lojalności i zaangażowania, aby zwiększyć ich efektywność. Wzmacnianie kultury organizacyjnej to socjotechnika i psychomanipulacja, mająca na celu większą indoktrynację oraz płynącą z niej eksploatację pracowników.

Kultury organizacji publicznych częściej oscylują w kierunku kultur słabych, ponieważ model interesariuszy skutkuje tworzeniem się subkultur, a nawet kontrkultur wewnątrz organizacji. Słabsze kultury organizacyjne mogą nieść zagrożenia w postaci dezintegracji, konfliktów i sprzeczności interesów. Częstsze jest również przeniesienie głównego punktu krystalizacji tożsamości organizacyjnej z poziomu całej organizacji na jedną grupę zawodową. Pracownicy, zamiast utożsamiać się silnie z całą organizacją, identyfikują się jedynie z jedną z grup zawodowych wewnątrz organizacji¹¹⁰. Przykładem mogą być studia kulturowe szpitali, w których silne subkultury tworzą np. lekarze i pielęgniarki¹¹¹. Paul Bate po przeprowadzeniu badań ujawnił syndrom negatywnej kultury organizacyjnej – przeciwstawia się mu kulturę pozytywną¹¹². Różni je wpływ na skuteczność działania organizacji w perspektywie długofalowej. Kultura negatywna utrudnia osiąganie celów przez osoby zarządzające, zaś pozytywna – ułatwia. W kulturze negatywnej grozi nam bierność, konsekwencja przewagi paternalistycznego stylu kierowania. Pracownicy nie muszą decydować, oddają władzę organizacyjną, zyskując poczucie bezpieczeństwa. Grozi nam również konserwatyzm, gdyż dążymy do podtrzymania bezpiecznego zastanego porządku.

¹¹⁰ Gunn, L. (1988) Public management: a third approach? *Public Money & Management* 8(1–2), ss. 21–25; Saffold III, G.S. (1988) Culture traits, strength, and organizational performance: Moving beyond ‘strong’ culture. *Academy of Management Review* 13(4), ss. 546–558; Vinni, R. (2007) Total quality management and paradigms of public administration. *International Public Management Review* 8(1), ss. 103–131; Haynes, P. (2018) Understanding the influence of values in complex systems-based approaches to public policy and management. *Public Management Review* 20(7), ss. 980–996.

¹¹¹ Simonet, D. (2011) The new public management theory and the reform of European health care systems: An international comparative perspective. *International Journal of Public Administration* 34(12), ss. 815–826; Jones, L.R., Kettl, D.F. (2003) Assessing public management reform strategy in an international context. *International Public Management Review* 4(1), ss. 1–19; Bate, P. (2000) Changing the culture of a hospital: from hierarchy to networked community. *Public Administration* 78(3), ss. 485–512; Gunn, L. (1989) A public management approach to the NHS. *Health Services Management Research* 2(1), ss. 10–19.

¹¹² Bate, P. (1984) The Impact of Organisational Culture on Approches to Organisational Problem Solving. *Organisational Studies* 5(1), ss. 43–66.

Bierność i konserwatyzm mogą znacznie zmniejszyć konkurencyjność organizacji, szczególnie w trudnej sytuacji doświadczania zmian w jej otoczeniu.

W zarządzaniu publicznym występować mogą zarówno pozytywne, jak i negatywne kultury organizacyjne. Pozytywne prowadzą do wzmacniania tendencji sprzyjających realizacji misji społecznej i celów organizacji, podczas gdy negatywne stanowią inhibitor w ich wypełnianiu. Pozytywne kultury publiczne skutecznie wzmacniają zaangażowanie, lojalność, poczucie wartości i identyfikację pracowników z organizacją, podkreślając wagę realizowanej misji. Kultury organizacji publicznych narażone są na aspekty negatywne i patologiczne, podobnie jak kultury organizacji komercyjnych. Wydaje się jednak, że szczególnie niebezpieczne jest zagrożenie biernością i pasywnością pracowników oraz eskalowanie tendencji do konfliktów, wzmacniane przez model interesariuszy¹¹³.

Biurokratyzacja kultur organizacyjnych doczekała się wielu badań i tak powstała kolejna typologia¹¹⁴. Kultura biurokratyczna została obwarowana nakazami i zakazami, mnóstwem formalnych reguł, które normują życie przedsiębiorstwa – możemy ją nazwać kulturą słowa pisanego; kontakty personalne podlegają tu rutynie i bywają ograniczone. Z kolei w kulturze pragmatycznej nie ma szczegółowych reguł organizacyjnych, przeważają kontakty werbalne, interpersonalne. Przecistawienie kultur biurokratycznej i pragmatycznej

¹¹³ Jung, T., Scott, T., Davies, H.T., Bower, P., Whalley, D., McNally, R., Mannion, R. (2009) Instruments for exploring organizational culture..., op. cit., ss. 1087–1096.

Gigliotti, P. (2021) Understanding Heterogeneous Effects of Performance Management: An Application of Kroll's Contingency Approach to Educational Accountability. *Perspectives on Public Management and Governance* 4(1), ss. 30–46; Sułkowski, Ł. (2013) Typologies of organizational culture – one-dimensional view, op. cit., ss. 407–422; Clark, M., Denham-Vaughan, S., Chidiac, M.A. (2014) A relational perspective on public sector leadership and management. *The International Journal of Leadership in Public Services* 10(1), ss. 4–16.

¹¹⁴ Grey, Ch. (2001) Trust, Control and Post-Bureaucracy. *Organization Studies* 22(2), ss. 229–250; Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. Basic Books, New York; Jermier, J.M., Slocum, Jr., J.W., Fry, L.W., Gaines, J. (1991) Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy..., op. cit., ss. 170–194; Lok, P., Crawford, J. (2004) The effect of organisational culture and leadership style on job satisfaction and organisational commitment: A cross-national comparison. *Journal of Management Development* 23(4), ss. 321–338; Handman, M. (1933) The Bureaucratic Culture Pattern and Political Revolutions. *American Journal of Sociology* 39(3), ss. 301–313; Deshpandé, R., Farley, J.U. (1999) Corporate Culture and Market Orientation: Comparing Indian and Japanese Firms, *Journal of International Marketing* 7(4), ss. 111–127; Astrachan, J.H., (1998) Family Firm and Community Culture. *Family Business Review* 1, ss. 165–189.

wydaje się mocno osadzone w wartościach społecznych, które wnikają do kultur organizacyjnych¹¹⁵.

Kultury organizacji publicznych mogą wykazywać zarówno cechy pragmatyczne, jak i konserwatywne. Organizacje pozarządowe, działające w zmiennym otoczeniu i podejmujące się realizacji wielu złożonych projektów, częściej zmuszone są do elastyczności i wykazują cechy kultur pragmatycznych¹¹⁶. Z kolei organizacje rządowe i samorządowe zajmujące się powtarzalną działalnością, o stabilnym finansowaniu, mają tendencje do podtrzymywania kulturowego *status quo* i mogą popadać w biurokratyzację. Przykładem takich organizacji mogą być: policja, wojsko, publiczne szkoły, uczelnie i szpitale¹¹⁷.

Jak kultura organizacyjna wpływa na innowacyjność? To ważny wątek w badaniach kulturowych. Większość badaczy sądzi, że kultura, uwidaczniająca się w mentalności, ma ogromny wpływ na kształtowanie przedsiębiorczości,

¹¹⁵ Hisrich, R.D., Bucar, B., Oztark, S. (2003) A cross-cultural comparison of business ethics: cases of Russia, Slovenia, Turkey, and United States. *Cross Cultural Management: An International Journal* 10(1), ss. 3–28.

¹¹⁶ Claver, E., Llopis, J., Gascó, J.L., Molina, H., Conca, F.J. (1999) Public administration: from bureaucratic culture to citizen oriented culture. *International Journal of Public Sector Management* 12(5), ss. 455–464; Yeatman, A. (1987) The concept of public management and the Australian state in the 1980s. *Australian Journal of Public Administration* 46(4), ss. 339–356; Du Gay, P. (1996) *Organizing identity: entrepreneurial governance and public management. Questions of cultural identity*. Sage, London, ss. 151–169; Chan, H.S., Chow, K.W. (2007) Public management policy and practice in western China: Metapolicy, tacit knowledge, and implications for management innovation transfer. *The American Review of Public Administration* 37(4), ss. 479–498; Zafarullah, H. (2013) Bureaucratic culture and the social-political connection: the Bangladesh example. *International Journal of Public Administration* 36(13), ss. 932–939; Du Gay, P. (2000) *Entrepreneurial Governance and Public Management: The Anti-Bureaucrats*. Teoksessa Clarke, John, Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (toim.) *New Managerialism New Welfare?* Sage Publications, London, ss. 62–81; Tobin, I. (2003) Bureaucratic power and the NPM reforms in Korea. *International Review of Public Administration* 8(1), ss. 89–102.

¹¹⁷ Mei, J., Kirkpatrick, I. (2019) Public hospital reforms in China: towards a model of new public management? *International Journal of Public Sector Management* 32(4), ss. 352–366; Lee, E.W., Haque, M.S. (2006) The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore. *Governance* 19(4), ss. 605–626; Tabrizi, J.S., Goshayie, E.H., Doshmangir, L., Yousefi, M. (2018) The barriers to implementation of new public management strategies in Iran's primary health care: a qualitative study. *Journal of The Liaquat University of Medical And Health Sciences* 17(1), ss. 8–17; Scott, I. (1996) Changing Concepts of Decentralisation: Old Public Administration and New Public Management in the Asian Context. *Asian Journal of Public Administration* 18(1), ss. 3–21; Parker, R., Bradley, L. (2004) Bureaucracy or post-bureaucracy? Public sector organisations in a changing context. *Asia Pacific Journal of Public Administration* 26(2), ss. 197–215.

kreatywności, elastyczności i innowacyjności. Wymienione cechy stanowią zatem podstawę klasyfikowania kultur – możemy mówić o kulturach przedsiębiorczych, innowacyjnych, kreatywnych i elastycznych. Do istotnych problemów badań tych kultur zaliczymy: związek innowacyjnej kultury i konkurencyjności¹¹⁸, powiązania między stopniem innowacyjności sektora i kulturą¹¹⁹, związki kultury innowacyjnej i organizacyjnego uczenia się¹²⁰, pobudzanie innowacyjności¹²¹ i inne. Stephen McGuire badał kultury przedsiębiorcze, tzw. *Entrepreneurial Organizational Culture*. Sugerował on konieczność włączenia w model kulturowy kreatywności oraz gotowości do podejmowania wyzwań. Kulturę przedsiębiorczą cechują tworzenie wartości dzięki innowacjom i zmianom, orientacja na ludzi, a także *empowerment*¹²².

Kulturę innowacyjną charakteryzuje nastawienie na zmiany i gotowość podjęcia działania nawet przy braku informacji, a także skłonność do ryzykowania. Wysoka tolerancja niepewności w organizacji oznacza, że nie zależy jej na utrzymaniu istniejącego porządku za wszelką cenę, jest otwarta na zmiany zewnętrzne i przekształcenia. Takie organizacje są elastyczne i łatwiej im przystosować się do zachodzących zmian, stawiają na otwartość, nie na stabilność¹²³.

W kulturze konserwatywnej chodzi o zredukowanie niepewności i działanie w warunkach, kiedy ryzyko nie jest duże, dąży się do utrzymania *status quo*; podkreśla się stabilizacyjną rolę organizacji i tradycji zachowywanej w przedsiębiorstwie. Przygotowuje się deterministyczne scenariusze oraz warianty działań, unika się ryzyka, ogranicza deficyt informacji, dąży do planowania jednowariantowego. Zmiany traktuje się jako zagrożenie.

¹¹⁸ Knight, G.A. Cavusgil, S.T. (2004) Innovation, Organizational Capabilities, and the Born-Global Firm. *Journal of International Business Studies* 35(2), ss. 124–141.

¹¹⁹ Chatman, J.A., Jehn, K.A. (1994) Assessing the Relationship between Industry Characteristics and Organizational Culture: How Different Can You Be? *The Academy of Management Journal* 37(3), ss. 522–553.

¹²⁰ Hurley, R.F., Hult, G.T.M. (1998) Innovation, Market Orientation, and Organizational Learning: An Integration and Empirical Examination. *Journal of Marketing*, 62(3), ss. 42–54.

¹²¹ Martins, E.C., Terblanche, F. (2003) Building organisational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management* 6(1), ss. 64–74; Chandler, G.N., Keller, Ch., Lyon, D.W. (2000) Unraveling the Determinants and Consequences of an Innovation-Supportive Organizational Culture. *Entrepreneurship: Theory and Practice* 25(1), ss. 59–76.

¹²² McGuire, S. (2003) *Entrepreneurial Organizational Culture: Construct Definition and Instrument Development and Validation*, Dissertation Submitted to The Faculty of The School of Business and Public Management of The George Washington University.

¹²³ Sułkowski, Ł. (2002) *Kulturowa zmienność organizacji*. PWE, Warszawa, ss. 70–74.

Kulturom organizacji publicznych w większym stopniu grozi konserwatyzm niż kulturom organizacji komercyjnych. Jest to związane z brakiem lub ograniczeniem mechanizmów konkurencyjnych oraz modelem interesariuszy spowalniającym podejmowanie decyzji¹²⁴.

3.6. Modele kultur organizacyjnych w zarządzaniu publicznym

Modele kultur organizacyjnych były tworzone przez takich autorów, jak: Geert Hofstede, Terrence E. Deal, Allan A. Kennedy, Edgar H. Schein, Graeme R. Harrison i Charles Handy, Thomas J. Peters, Charles A. O'Reilly, Jennifer A. Chatman i David Franklin Caldwell¹²⁵. Modele te czerpią głównie z podejścia funkcjonalistycznego i dążą do zbadania związków między efektywnością przedsiębiorstwa a innymi wewnętrznymi zmiennymi.

Zdaniem Edgar H. Scheina kultura organizacyjna odpowiada na dwa rodzaje problemów organizacji: związanych z integracją wewnętrzną oraz dostosowaniem się do otoczenia¹²⁶. Na model tego autora składają się poziomy kultury, wyłonione z powodu ich trwałości i widoczności. Edgar H. Schein sądzi, że kultura organizacji to zbiór dominujących norm postępowania i wartości, które cechują daną organizację (wzmocniony założeniami dotyczącymi natury rzeczywistości) i są możliwe do uchwycenia dzięki obserwacji artefaktów – ze-

¹²⁴ Amusan, L., Oyekunle, O.A. (2016) Conceptualizing innovation management development through organizational learning in the public service: any lessons for developing states? *Problems and Perspectives in Management* 14(3), ss. 266–275; MacCarthaigh, M. (2012) Politics, policy preferences and the evolution of Irish bureaucracy: A framework for analysis. *Irish Political Studies*, 27(1), ss. 23–47; Safari, N., Vaziranzjani, H.R., Akbari, Z. (2014) Barriers of entrepreneurship in higher education. *Asian Journal of Research in Business Economics and Management* 4(6), ss. 346–353.

¹²⁵ Sikorski, Cz. (2002) *Kultura organizacyjna*. C.H. Beck, Warszawa; Zbiegień-Maciąg, L. (1999) *Kultura w organizacji*. PWN, Warszawa; Czerska, M. (2003) *Zmiana kulturowa organizacji, wyzwanie dla współczesnego menedżera*. Difin, Warszawa; Aniszewska, G. (2007) *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*. PWE, Warszawa; Nogalski, B. (1998) *Kultura organizacyjna, duch organizacji*. Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.

¹²⁶ Schein, E.H. (1983) The Role of the Founder in Creating Organizational Culture. *Organizational Dynamics* 12(1), ss. 13–28; Schein, E.H. (1984) Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review* 25(2), ss. 3–16; Schein, E.H. (2004) *How Culture Forms, Develops and Changes*. [W:] R.H. Kilmann, *Gaining Control of the Corporate Culture*. John Wiley & Sons, New York, ss. 17–43; Schein, E.H. (2004) *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons, New York.

wewnętrznych oraz sztucznych tworów danej kultury¹²⁷. W kulturze funkcjonują trzy poziomy: artefakty (na powierzchni), wartości oraz normy zachowań (poniżej), a także podstawowe założenia (najniżej). Wśród artefaktów znajdziemy rytuały, ceremonie, mity, legendy, hasła, żargon, skróty myślowe oraz wspólne wyrażenia, znaki statusu, sposób ubioru, wygląd budynków czy logo. Normy i wartości dzielimy na deklarowane – określają, co jest dobre i złe dla organizacji – oraz przestrzegane, które poznajemy w nieformalnych rozmowach oraz podczas obserwacji zachowań. Rdzeń kultury organizacyjnej to założenia – zbiory podstawowych wzorców wyobrażeń i orientacji, a także założenia światopoglądowe i filozoficzne, ukierunkowujące działanie i postrzeganie.

Model kultury organizacyjnej Geerta Hofstede także dokonuje hierarchicznego uporządkowania składników kultury, metaforycznie porównując je do warstw cebuli. Jądro cebuli to wartości, na warstwy pośrednie składają się rytuały oraz bohaterowie, a widoczna warstwa to symbole. Te trzy ostatnie elementy kultury należą do szerszej kategorii praktyk. Symbole – przedmioty, obrazy, gesty, słowa – są rozpoznawane przez osoby z danej kultury. Bohaterowie utożsamiają jej najbardziej cenione cechy i dlatego stają się wzorem do naśladowania. Rytuały, jako powtarzalne czynności, są wyrazem podstawowych wartości przedsiębiorstwa. Widzimy je w ceremoniach społecznych czy religijnych, sposobach przywitania, gestach. Znaczenie symboli, rytuałów i bohaterów możliwe jest do odczytania jedynie przez osoby należące do danej kultury. Wartości natomiast stanowią wyobrażenie rzeczy ważnych dla danej społeczności czy środowiska, bywają określane kodeksem moralnym, pokazują, co powinno być, nie to, co jest. Normy wynikają z uznanego systemu wartości – narzucają, co jest dozwolone, a co zabronione, określają rodzaje zachowań, z jakimi możemy się spotkać, obcując z członkami danej kultury organizacyjnej.

Modele Edgara H. Scheina i Geerta Hofstede znajdują w równym stopniu zastosowanie w odniesieniu do kultur organizacji komercyjnych, jak i publicznych. Są one na tyle ogólne, że różnica tkwi w wartościach, podstawowych założeniach i innych składnikach kultur organizacyjnych, które odróżniają organizacje publiczne od przedsiębiorstw. Społeczna misja i odpowiedzialność to rdzeń wartości organizacji publicznych, którego pochodnymi są inne elementy kultur. Podobne obserwacje można poczynić w odniesieniu do innych popularnych

¹²⁷ Schein, E.H. (2004) *Organizational Culture and Leadership*. op. cit.

modeli kulturowych, które zostały również zastosowane i zbadane w organizacjach publicznych. Mamy tutaj na myśli modele: Kim S. Camerona oraz Roberta E. Quinna, Roba Goffee i Garetha Jonesa, Graeme L. Harrisona i Charlesa Handy'ego, Terrence'a E. Deal i Allana A. Kennedy'ego, Neila H. Snydera, Thomasa J. Petersa, Charlesa A. O'Reilly'ego, Jennifer A. Chatman, Davida Franklina Caldwella, Dana Denisona, Roberta A. Cooke'a, Geerta Hofstede i Fonsa Trompenaarsa i Charlesa Hampden-Turnera¹²⁸.

Ze względu na profil tej monografii, koncentrującej się na syntezie problematyki kultury organizacyjnej, nie ma tutaj miejsca na pogłębioną analizę tych modeli kultury i ich zastosowania w zarządzaniu publicznym. Warto jednak zaznaczyć, że badania i literatura przedmiotu związane z tego typu badaniami dość szybko rozwijają się w ostatnich dekadach¹²⁹.

3.7. Podsumowanie

Poszukując specyfiki kulturowej organizacji społecznych, warto wspomnieć o kilku cechach różniących kulturę organizacji publicznych od organizacji komercyjnych. Po pierwsze, jest to rdzeń, na który składają się wartości w postaci misji i odpowiedzialności społecznej, wyróżniające organizacje publiczne na tle komercyjnych. Ten rdzeń wartości oddziałuje na poziomie tożsamości zbiorowej i indywidualnej pracowników organizacji publicznych, którzy w większym stopniu koncentrują się na służeniu dobru społecznemu niż pracownicy przedsiębiorstw. Po drugie, w procesach kulturowych, takich jak komunikacja i dystrybucja władzy, dominuje model interesariuszy z konsekwencjami w postaci: negocjacji pomiędzy grupami interesariuszy, większej partycypacji pracowników w procesie decyzyjnym, częstszego występowania słabszych kultur

¹²⁸ Sułkowski, Ł. (2012) *Kulturowe procesy zarządzania*. Difin, Warszawa.

¹²⁹ Padma, R.N., Nair, V.S. (2009) Organizational culture and its impact on organizational commitment in public and private organizations. *Global Management Review* 4(1), ss. 32–39; Rohim, A., Budhiasa, I.G.S. (2019) Organizational culture as moderator in the relationship between organizational reward on knowledge sharing and employee performance. *Journal of Management Development* 38(7), ss. 538–560; Austen, A., Zacny, B. (2015) The role of public service motivation and organizational culture..., op. cit., s. 21.

Schraeder, M., Tears, R.S., Jordan, M.H. (2005) Organizational culture in public sector organizations. *Leadership & Organization Development Journal* 26(6), ss. 492–502; Whorton, J.W., Worthley, J.A. (1981) A perspective on the challenge of public management..., op. cit., ss. 357–361.

organizacyjnych oraz uwikłania zarządzania w procesy decyzji grupowych. Konsekwencją tego jest trzecia cecha kultur organizacji publicznych, a mianowicie wyższy stopień upolitycznienia, który może być rozumiany zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Ponieważ organizacje publiczne nierzadko są związane z administracją rządową, samorządową lub działają na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, to są często wprost uwikłane w działalność polityczną ze względu na zależność od polityków w sferze prawnej, finansowej i personalnej. Kultury organizacji publicznych to również zazwyczaj swoiste „polityczne poligony”, na których ścierają się interesy różnych grup, koalicji i koterii. Ostatnia, czwarta cecha organizacji publicznych to skłonność do biurokratyzacji i konserwatyzmu kulturowego, przede wszystkim w organizacjach publicznych związanych z administracją publiczną.

Podając badania kultur i tożsamości organizacji publicznych, musimy zatem rozumieć i uwzględniać specyfikę tych instytucji. Ważne jest rozpoznanie, że mają one pewien wspólny rdzeń kulturowy, ale jednocześnie są bardzo zróżnicowane ze względu na misję, skalę działalności oraz stopień powiązania z władzą na różnych poziomach.

4. Podejście sieciowe w kreowaniu wartości publicznej

4.1. Podstawy teorii sieci publicznych

Podejście sieciowe od kilku dziesięcioleci jest jednym z podstawowych obszarów badawczych w dziedzinie nauk społecznych, w tym przede wszystkim w socjologii, naukach o zarządzaniu, polityce i administracji. W zarządzaniu publicznym intensyfikacja badań nad sieciami rozpoczęła się w latach 90. XX wieku od teorii efektywności sieci Keitha G. Provana i H. Brintona Milwarda (1995)¹³⁰, zaleceń dotyczących wdrażania i rozwoju sieci Laurence’a J. O’Toole’a (1997)¹³¹ oraz zarządzania złożonymi sieciami Waltera J.M. Kickerta, Erika-Hansa Klijna i Joopa F.M. Koppenjana (1997)¹³². Stanowiło to odpowiedź na rosnącą potrzebę zwiększenia skuteczności świadczenia usług publicznych, liczbę zawiłych problemów, a także potrzebę wzrostu innowacyjności sektora publicznego. Współcześnie podejście sieciowe znajduje szerokie zastosowanie w badaniu funkcjonowania

¹³⁰ Provan, K.G., Milward, H.B. (1995) A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly* 40(1), ss. 1–33.

¹³¹ O’Toole L.J. (1997) Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review* 57(1), ss. 45–52; O’Toole, L.J. (1997) Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society* 29(2), ss. 115–138.

¹³² Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London.

opieki zdrowotnej, opieki socjalnej, w bezpieczeństwie publicznym, kulturze i rekreacji, a także w rozwoju gospodarczym.

Sieci publiczne stanowią struktury współzależności między trzema lub więcej organizacjami, w których nie występuje podporządkowanie jednej jednostce na mocy formalnej pozycji i które łączy świadoma współpraca ukierunkowana na osiągnięcie wspólnego celu, rozwiązywanie problemów, wprowadzanie innowacji i zdobywanie zasobów¹³³. Organizacje w sieciach posiadają autonomię operacyjną, choć mogą zawierać formalne umowy i porozumienia ułatwiające osiągnięcie wspólnego celu. Sieci nie zastępują hierarchii organizacyjnej, lecz dodają warstwy złożoności strukturalnej w funkcjonowaniu organizacji publicznych¹³⁴. W takich strukturach istotne są relacje wielostronne i związki pomiędzy nimi, ale także wpływy, jakie mają zmiany w poszczególnych relacjach na funkcjonowanie całej sieci. Z tego względu, jak podkreślają Keith G. Provan i Robin H. Lemaire (2012), badanie całych sieci wymaga również analizy diad i uwzględnienia zarówno mikro-, jak i makroekonomicznych aspektów funkcjonowania sieci¹³⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że sieci stwarzają większe możliwości w zakresie opracowywania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań w realizacji usług publicznych, polityk publicznych, a także w zakresie tworzenia wartości publicznej. Jednakże każda z sieci publicznych ma indywidualną specyfikę funkcjonowania, wynikającą z odmiennych form instytucjonalnych, źródeł finansowania, podstaw prawnych i zasad działania. Są one zatem kształtowane przez reguły instytucjonalne, a także procedury regulacyjne i normy, które są specyficzne w określonym obszarze działania¹³⁶.

¹³³ O'Toole L.J. (1997) *Treating Networks Seriously...*, op. cit., ss. 45–52; Kenis, P., Provan, K.G. (2009) *Towards an exogenous theory of public network performance*. *Public Administration* 87(3), ss. 440–456; Kozuch, B., Kozuch, A., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2015) *Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej...*, op. cit., ss. 237–253.

¹³⁴ O'Toole, L.J. (2015) *Networks and networking: The public administrative agendas*. *Public Administration Review* 75(3), ss. 361–371.

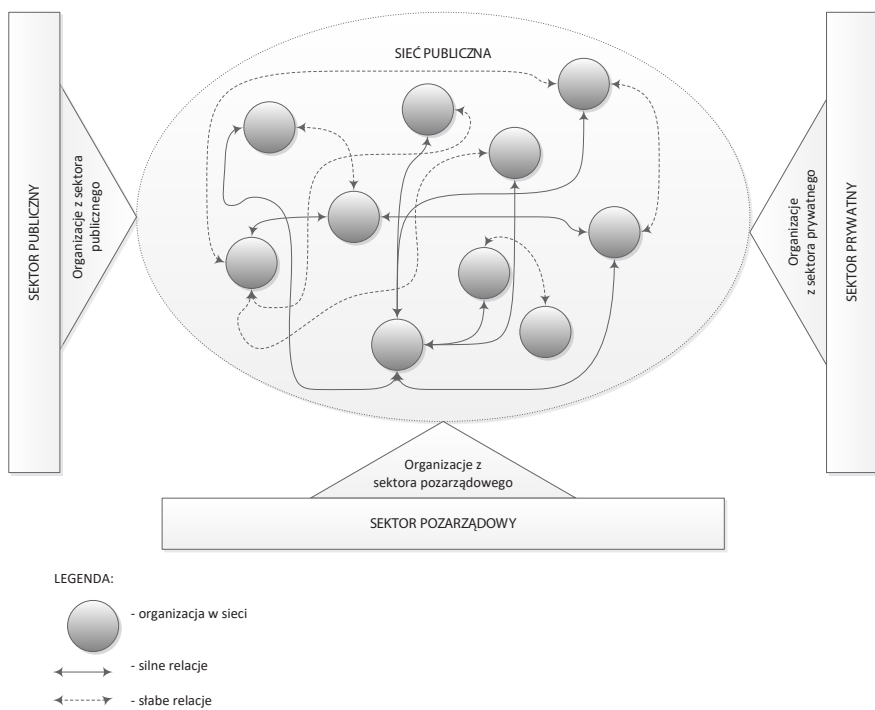
¹³⁵ Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) *Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice*. *Public Administration Review* 72(5), ss. 638–648.

¹³⁶ Isett, K.R., Mergel, I.A., Leroux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K. (2011) *Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(SUPPL. 1), ss. i157–i173.

W większości definicji sieci publicznych podkreśla się jej strukturę, relacje pomiędzy jej węzłami, a także odniesienia do współrzędzenia, współpracy i koordynacji międzyorganizacyjnej. Może to prowadzić do założenia, że sieci są rozwiązaniami służącymi zwiększeniu zakresu i intensywności wymienionych funkcji. Jednakże jest to błędne założenie, gdyż współrzędzenie, współpraca i koordynacja mogą istnieć zarówno w sieciach, jak i poza nimi¹³⁷. Sieci mogą, ale nie muszą sprzyjać ich realizacji, a samo wystąpienie któregośkolwiek z tych pojęć niekoniecznie tworzy sieć. Celem sieci może być przykładowo dostęp do określonego rodzaju zasobów, a nie koordynacja przepływów dóbr pomiędzy węzłami sieci. Jednakże Keith G. Provan and Robin H. Lemaire (2012) podkreślają, że współpraca pomiędzy trzema lub więcej organizacjami tworzącymi sieć ma kluczowe znaczenie dla sukcesu tej sieci¹³⁸. Współpraca łączy organizacje z różnych sektorów, choć udział organizacji z każdego sektora nie jest obligatoryjny, aby można było mówić o sieci publicznej (rysunek 3).

¹³⁷ Isett, K.R., Mergel, I.A., Leroux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K. (2011) Networks in public administration scholarship..., op., cit., ss. i157–i173; Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) Core Concepts and Key Ideas..., op. cit., ss. 638–648.

¹³⁸ Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) Core Concepts and Key Ideas..., op. cit., ss. 638–648.



Rysunek 3. Sieć publiczna

Źródło: opracowanie własne.

Sieci publiczne tworzone są przez organizacje z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego, choć nie w każdej sieci uczestniczą organizacje z każdego sektora. Organizacje te łączą zarówno silne, jak i słabe relacje skoncentrowane wokół określonego problemu. Relacje te mogą przybierać różne formy (np. komunikacja, kooperacja, współpraca), które rozwijają się na bazie istniejących potrzeb prowadzenia wspólnych działań. Nacisk na zwiększenie współpracy między organizacjami w sieciach publicznych prowadzi do rozważań na temat formalnych podstaw ich funkcjonowania. W tym zakresie identyfikuje się dwa rodzaje sieci publicznych: formalne i nieformalne¹³⁹. Główną przyczynę różnic między nimi stanowią inne okoliczności ich powstania. Sieci nieformalne powstają jako odpowiedź na pojawiające się potrzeby w zakresie wymiany informacji,

¹³⁹ Isett, K.R., Mergel, I.A., Leroux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K. (2011) Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go..., op. cit., ss. i157–i173; Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) Core Concepts and Key Ideas..., op. cit., ss. 638–648.

rozwiązywania problemów międzyorganizacyjnych czy też wspólnego świadczenia usług. Są to emergentne, nietrwałe struktury, których cykl życia zależy od trwałości i znaczenia problemu, wokół którego się konstytuują, oraz od społecznych relacji między członkami tej sieci. Nie mają one określonych zasad wejścia do sieci, rozwijają się w zależności od potrzeb, zaangażowania członków tej sieci i chęci wypracowania konsensusu. Z czasem wiele z nich przekształca się w sieci formalne, co postrzegane jest jako pozytywna tendencja prowadząca do wzrostu odpowiedzialności, trwałości i możliwości sieci¹⁴⁰. Sieci formalne są tworzone natomiast poprzez porozumienia, kontrakty, akty prawne itp. Mają względnie zamkniętą strukturę, jasno określone role i ustalone zasady współpracy, a dzięki większej stabilności w porównaniu z sieciami nieformalnymi są one łatwiejsze w zarządzaniu. Jednakże w sieciach formalnych występują również relacje nieformalne, które mogą wzmacniać więzi między podmiotami. W praktyce funkcjonowania sieci publicznych trudno jest dokładnie stwierdzić, czy powstały one na zasadach dobrowolności, czy zostały narzucone przepisami prawnymi. W większości przypadków motywy powstawania sieci są mieszane, jak również wzorce funkcjonowania tych sieci są złożone – częściowo zależą od czynników prawno-organizacyjnych, a częściowo od społecznych uwarunkowań¹⁴¹.

Sieci publiczne analizowane są w ujęciu trzech podstawowych nurtów badawczych¹⁴²: sieci politycznych, sieci współpracy i sieci zarządzania. Sieci polityczne obejmują organizacje z różnych sektorów, które prowadzą działalność w sferze publicznej i dążą do usankcjonowania określonych decyzji politycznych. Ich głównym celem jest kreowanie polityk publicznych adekwatnie do potrzeb uczestników sieci. Z tego względu przykładem tych sieci jest działalność lobbingsowa. Z kolei sieci współpracy koncentrują się na realizacji usług publicznych na zasadzie podziału zadań i ryzyka, np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Sieci te powstają w przypadku, gdy jedna organizacja nie jest

¹⁴⁰ McGuire, M., Agranoff, R. (2011) The Limitations of Public Management Networks. *Public Administration* 89(2), ss. 265–284; Imperial, M.T. (2005) Using collaboration as a governance strategy. *Administration & Society* 37, ss. 281–320.

¹⁴¹ O'Toole, L.J. (2015) Networks and networking: The public administrative agendas, op. cit., ss. 361–371.

¹⁴² Isett, K.R., Mergel, I.A., Leroux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K. (2011) Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go..., op. cit., ss. i157–i173; Kapucu, N., Hu, Q., Khosa, S. (2017) The State of Network Research in Public Administration. *Administration and Society* 49(8), ss. 1087–1120.

w stanie lub nie chce samodzielnie zrealizować określonych usług¹⁴³. Natomiast sieci zarządzania ukierunkowane są na koordynację działań organizacji w sieci i stwarzanie warunków sprzyjających osiągnięciu wspólnego celu i wartości publicznej. Eva Sørensen i Jacob Torfing (2009)¹⁴⁴ definiują je jako „stabilną artykulację wzajemnie zależnych, lecz operacyjnie autonomicznych podmiotów z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego, które poprzez rozwiązywanie konfliktów budują interakcje przebiegające w ramach zinstytucjonalizowanych zasad, norm, wspólnej wiedzy i społecznych wyobrażeń i ukierunkowane są na tworzenie wartości publicznej, w tym rozwiązywanie problemów, opracowywanie planów, wizji i pomysłów dla szerokiej grupy odbiorców”. W naukach o zarządzaniu i jakości szczególne znaczenie mają sieci współpracy i sieci zarządzania, i z tego względu na nich skupimy się w niniejszym rozdziale.

4.2. Zarządzanie sieciami publicznymi

Wspólne procesy w sieciach publicznych nie występują samoistnie, a dodatkowo wymagają pokonywania wielu problemów. Z tego względu skuteczność sieci publicznych nie jest możliwa do osiągnięcia bez odpowiedniego zarządzania¹⁴⁵. Zarządzanie siecią publiczną definiuje się jako zbiór zastosowanych narzędzi i strategii wykorzystywanych do zarządzania celowo ustanowioną współpracą międzyorganizacyjną, aby osiągnąć wspólny cel¹⁴⁶. Stanowi ono celową próbę zarządzania procesami poprzez aktywizację i intensyfikację relacji zachodzących między podmiotami w sieci. Ukierunkowane jest na takie kształtowanie

¹⁴³ Agranoff, R., McGuire M. (2001) Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3), ss. 295–326; Rethemeyer, R.K., Hatmaker, D.M. (2008) Network management reconsidered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, ss. 617–647.

¹⁴⁴ Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration* 87(2), ss. 234–258.

¹⁴⁵ Agranoff, R., McGuire M. (2001) Big questions in public network management research, op. cit., ss. 295–326; Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage, London; Klijn, E.-H., Steijn, B., Edelenbos, J. (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration* 88(4), ss. 1063–1082.

¹⁴⁶ Klijn E.-H., B. Steijn, J. Eldenbos (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks, op. cit., ss. 1063–1082; Milward, H.B., Provan K.G. (2003) Managing the hollow state collaboration and contracting. *Public Management Review* 5(1), ss. 1–18.

relacji międzyorganizacyjnych, które pozwoli na sprawną realizację wspólnych procesów. Cechą charakterystyczną zarządzania sieciami publicznymi jest odejście od tradycyjnych hierarchicznych form zarządzania, w których państwo reguluje przebieg działań, w kierunku luźniejszych form, w których podmioty z innych sektorów uczestniczą w tworzeniu wartości publicznej¹⁴⁷. Różni się ono znacznie od zarządzania w organizacjach właśnie z powodu braku hierarchii organizacyjnej, uniemożliwiającej zastosowanie kontroli wspólnie realizowanych procesów. Podmioty tworzące sieć są współzależne i muszą wspólnie podejmować decyzje.

Sieciowe podejście do zarządzania sprawami publicznymi wpłynęło na rozwój metazarządzania, które określane jest jako „zarządzanie zarządzaniem”¹⁴⁸. Jest to metoda sterowania procesami zarządzania w złożonych sieciach publicznych polegająca na mobilizacji zasobów i zdolności organizacji uczestniczących w poszczególnych sieciach¹⁴⁹. Metazarządzanie obejmuje przedsięwzięcia władz publicznych ukierunkowane na sterowanie sieciami poprzez zastosowanie określonych zasad, modeli i strategii. Władze publiczne odgrywają kluczową rolę w metazarządzaniu, gdyż kreują warunki współpracy, definiują kontekst działania, a także zarządzają konfliktami w sieciach.

Znaczenie metazarządzania wynika ze współistnienia i przenikania się równoległe funkcjonujących sieci publicznych. Poszczególne organizacje uczestniczą bowiem równocześnie w wielu sieciach, dążą do osiągnięcia pakietu celów, a całokształt wartości publicznej jest sumą wartości wytworzonych w poszczególnych sieciach. Jak pisze Eva Sørensen (2006), „metazarządzanie to sposób na wzmocnienie skoordynowanego zarządzania w rozdrobnionym systemie politycznym opartym na wysokim stopniu autonomii wielu samorządnych

¹⁴⁷ Sørensen, E. (2002) Democratic theory and network governance. *Administrative Theory and Praxis* 24(4), ss. 693–720; Bogason, P., Musso, J.A. (2006) The democratic prospects of network governance. *American Review of Public Administration* 36(1), ss. 3–18.

¹⁴⁸ Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, op. cit., ss. 234–258; Meuleman, L. (2010) The cultural division of meta-governance: why governance doctrines way fail. *Public Organization Review* 10, ss. 49–70; Jessop, B. (2016) Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance* 4(1), ss. 8–32.

¹⁴⁹ Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) Managing uncertainties in networks – a network approach to problem solving and decision-making. Routledge, London; Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, op. cit., ss. 234–258; Jessop, B. (2016) Territory, politics, governance and multispatial metagovernance, op. cit., ss. 8–32.

sieci i instytucji”¹⁵⁰. Autorka ta twierdzi, że stanowi ono alternatywny sposób rządzenia, który nie opiera się na bezpośredniej kontroli, lecz na pośrednich metodach wpływania na działania podejmowane przez poszczególne organizacje. Ponadto uważa, że metazarządzanie jest koncepcją parasolową dla fragmentarycznie zidentyfikowanych i zanalizowanych narzędzi regulacyjnych i wyodrębnia następujące metody jej realizacji: kształtowanie samorządności, opowiadanie historii, wspieranie oraz udział w przedsięwzięciach¹⁵¹. Wymienione sposoby metazarządzania mają charakter pośredni, ponieważ władze publiczne nie uczestniczą w realizacji zadań operacyjnych jako organ nadzorujący, a jedynie wspierają te zadania. Kształtowanie samorządnych instytucji i sieci odbywa się poprzez stwarzanie odpowiednich warunków do działania, np. określanie celów, ustalanie budżetu, finansowanie projektów. Opowiadanie historii opiera się na budowie wspólnych znaczeń i tożsamości, co w rezultacie pozwala stworzyć wspólny obraz sytuacji i osiągnąć spójność strategii rozwiązywania problemów, które podejmowane są w poszczególnych organizacjach. Wspieranie władz publicznych przejawia się z kolei w promowaniu działań podejmowanych przez określoną grupę podmiotów. Biorąc udział w przedsięwzięciach, władze publiczne rezygnują z autorytatywnej pozycji i uczestniczą w realizacji zadań w roli jednego z równorzędnych podmiotów. Ta metoda metazarządzania pozwala nie tylko wspólnie rozwiązywać problemy, ale również pozyskać wiedzę o problemach i ograniczeniach, a także przyszłych możliwościach i potrzebach zarządzania w sieciach publicznych.

Eva Sørensen i Jacob Torfing (2009)¹⁵² zidentyfikowali również cztery instrumenty metazarządzania, do których należą: projektowanie, konstruowanie, kierowanie i współudział. Projektowanie polega na określeniu zakresu, właściwości i struktury sieci. Konstruowanie natomiast obejmuje określanie celów sieci i warunków ich osiągnięcia. Kierowanie siecią ukierunkowane jest na zarządzanie relacjami między podmiotami w sieci, a współudział – na oddziaływanie na określoną politykę publiczną i możliwości realizacji działań. Z kolei

¹⁵⁰ Sørensen, E. (2006) Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration* 36(1), ss. 98–114.

¹⁵¹ Ibidem, ss. 98–114.

¹⁵² Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, op. cit., ss. 234–258.

Jan Kooiman i Svein Jentoft (2009)¹⁵³ usystematyzowali proces metazarządzania i wyłonili w nim wartości, normy, zasady i wybory. Zgodnie z ich koncepcją metazarządzanie odnosi się do debat społecznych zorientowanych na ustalenie kierunków ewolucji wartości i norm publicznych, a także do praktyk zarządzania publicznego polegających na realizacji zadań publicznych zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Uzyskiwane efekty poddawane są kolejnym ocenom w ramach debat społecznych i modyfikowane zgodnie z preferencjami ostatecznych odbiorców.

Metazarządzanie stanowi zatem metodę kierowania i wspierania działań zdecentralizowanych organizacji uczestniczących w sieciach publicznych. Opiera się nie tylko na autorytatywnych metodach rządzenia, ale przede wszystkim na podejściu partycypacyjnym. Rola władz publicznych jako koordynatora sieci nie ma jedynie charakteru kontrolnego, lecz polega na włączaniu się do działań, przewidywaniu zmian i poszukiwaniu możliwości wsparcia organizacji w sieciach publicznych.

W badaniu sieci publicznych ważne jest również ustalenie, jakie modele zarządzania są stosowane. W literaturze przedmiotu wyróżnia się potrójną klasyfikację sieciowych modeli zarządzania, opartą na wymiarach opracowanych przez Keitha G. Provana i Patricka Kenis (2008)¹⁵⁴. Wymiary te odnoszą się do stopnia centralizacji–decentralizacji działań oraz stopnia, w jakim na sieci te oddziałują czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Wspomniane trzy modele zarządzania sieciami obejmują model dzielony, model organizacji wiodącej oraz model opierający się na organizacji administrującej siecią¹⁵⁵.

W modelu dzielnym organizacje w sieciach publicznych wspólnie podejmują decyzje, są odpowiedzialne za zarządzanie relacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi i realizują działania związane z zarządzaniem. Choć nie posiadają odrębnego organu zarządzającego, a możliwości decyzyjne są rozproszone, podział władzy pomiędzy uczestnikami jest raczej symetryczny. Dzielony model zarządzania wykorzystuje zarówno formalne (np. regularne

¹⁵³ Kooiman, J., Jentoft, S. (2009) Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration* 87(4), ss. 818–836.

¹⁵⁴ Provan, K. G., Kenis, P. (2008) Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), ss. 229–252.

¹⁵⁵ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456; Provan, K.G., Kenis, P. (2008) Modes of network governance: structure, management and effectiveness, op. cit., ss. 229–252.

spotkania), jak i nieformalne (np. spontaniczne przedsięwzięcia) działania ukierunkowane na budowanie relacji międzyorganizacyjnych. Zaletą tego modelu jest elastyczność oraz wysoki stopień zaangażowania i reagowania na oczekiwania innych podmiotów w sieci. Natomiast jego wadą jest brak możliwości osiągnięcia znaczących rezultatów w wyniku niedostatecznych uregulowań porządkujących złożoność relacji międzyorganizacyjnych¹⁵⁶. Dzielony model zarządzania znajduje zastosowanie w niewielkich sieciach, w których organizacje łączy bliskość geograficzna.

W modelu organizacji wiodącej wszystkie podmioty w sieci ukierunkowane są na osiągnięcie wspólnego celu, ale każdy z nich realizuje również cele indywidualne. Łączą je nieograniczone, wzajemne relacje służące osiągnięciu tych celów. Podejmowanie wspólnych decyzji i działań jest jednak koordynowane przez jedną z organizacji, która spełnia rolę organizacji wiodącej. Organizacja ta administruje siecią, zapewnia jej funkcjonalność i skuteczność, a także kreuje warunki do realizacji wspólnych przedsięwzięć, pozostawiając działania operacyjne w gestii pozostałych uczestników sieci¹⁵⁷. Powołanie organizacji wiodącej może wynikać z oddolnego procesu budowania sieci lub może być usankcjonowanie prawnie.

W porównaniu z modelem dzielonym model ten cechuje się większą skutecznością w osiąganiu celów dzięki koordynacji wspólnych działań. Jednakże w przypadku, gdy organizacja wiodąca przedkłada własne cele nad cele sieci i posiada własny program działania, może dojść do napięć i konfliktów międzyorganizacyjnych. Ponadto wiele zależy od sposobu zarządzania organizacją wiodącej. Jeżeli organizacje w sieci będą odczuwały dominację tej organizacji i nie zostaną zastosowane odpowiednie metody motywacji do współpracy, zainteresowanie celami na poziomie sieci może znacznie osłabnąć. Model organizacji wiodącej jest powszechny w sektorze publicznym w relacjach pionowych, ale także występuje w poziomych wielostronnych sieciach, najczęściej gdy jedna

¹⁵⁶ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456; Cristofoli, D., Markovic, J., Meneguzzo, M. (2014) Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *Journal of Management and Governance* 18(1), ss. 77–93.

¹⁵⁷ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit. s. 440–456; Molin, M.D., Masella, C. (2016) From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance. *Public Organization Review* 16(4), ss. 493–508; Cristofoli, D., Markovic, J., Meneguzzo, M. (2014) Governance, management and performance in public networks...., op. cit., ss. 77–93.

kluczowa organizacja ma wystarczające zasoby i umocowanie prawne do odgrywania wiodącej roli¹⁵⁸. Często występuje w ochronie zdrowia, a także w bezpieczeństwie publicznym.

Trzeci model opiera się na organizacji administrującej siecią, która odgrywa kluczową rolę w koordynowaniu i rozwoju tej sieci. Organizacja ta nie jest jednym z podmiotów w sieci, jak w przypadku modelu organizacji wiodącej, ale zostaje utworzona poza jej granicami, wyłącznie w celu zarządzania i utrzymania tej sieci¹⁵⁹. Posiada ona pełną zdolność decyzyjną w zakresie strategicznych i operacyjnych działań podejmowanych w sieci. Oznacza to, że w modelu organizacji administrującej siecią podmioty mogą współpracować, ale zgodnie z decyzjami podejmowanymi przez koordynatora zewnętrznego. Funkcję tę może pełnić jednostka administracji publicznej lub organizacja non-profit, mające zarówno nieformalny charakter (np. pojedyncze osoby działające jako pośrednicy lub brokerzy sieci), jak i formalną strukturę (np. zespół zarządzający w organizacji powołanej do administracji sieci)¹⁶⁰. Formalne ustrukturyzowanie występuje w przypadku, gdy organizacja administrująca siecią preferuje umocowanie swojej roli w celu zwiększenia możliwości i uznania wśród wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy. Zaletą modelu organizacji administrującej siecią jest większa widoczność, uznanie w środowisku i stabilność rozwoju. Pozwala on bowiem poradzić sobie z takimi problemami w funkcjonowaniu sieci, jak nieefektywność wspólnego zarządzania, próba dominacji, brak zaangażowania we wspólne działania. Z tego względu znajduje on zastosowanie w złożonych i rozległych geograficznie sieciach. Z drugiej strony procesy decyzyjne w analizowanym modelu są zbiurokratyzowane, co może osłabiać i spowolniać realizację wspólnych działań.

Wszystkie z wymienionych modeli zarządzania znajdują szerokie zastosowanie w praktyce funkcjonowania sieci publicznych. Żaden z nich nie jest

¹⁵⁸ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456; Cristofoli, D., Markovic, J., Meneguzzo, M. (2014) Governance, management and performance in public networks..., op. cit., ss. 77–93.

¹⁵⁹ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456; Molin, M.D., Masella, C. (2016) From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance, op. cit., ss. 493–508.

¹⁶⁰ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456; Cristofoli, D., Markovic, J., Meneguzzo, M. (2014) Governance, management and performance in public networks..., op. cit., ss. 77–93.

najlepszy¹⁶¹. Wybór i zastosowanie określonego modelu zależy od rodzaju sieci, specyfiki uwarunkowań realizacji działań oraz od stosowanej strategii zarządzania siecią.

Strategia zarządzania sieciami jest to celowa próba zarządzania procesami w tych sieciach, ukierunkowana na zapobieganie i eliminację wszelkich problemów i osiągnięcie wspólnego celu¹⁶². Istnieje wiele strategii zarządzania sieciami, a ich główne perspektywy zogniskowane są na procesach lub projektowaniu instytucjonalnym¹⁶³. Strategie zarządzania procesami akcentują relacje w sieciach i obejmują przede wszystkim zasady, role poszczególnych organizacji czy też sposób podziału zasobów. Natomiast strategie projektowania instytucjonalnego koncentrują się m.in. na władzy, zasadach wejścia, a także zmianach struktury sieci. Jednakże do analizy strategii zarządzania siecią najczęściej wykorzystywana jest koncepcja Roberta Agranoffa i Michaela McGuire’a (2001)¹⁶⁴. Opiera się ona na założeniu, że w każdym przypadku istnieją wspólne działania tworzące ogólne ramy zarządzania sieciami, które następnie uszczegóławiane są w zależności od charakterystyki sieci i kontekstu działania. Koncepcja ta polega na budowie procesu zarządzania siecią w oparciu o następujące działania: aktywacja, konceptualizacja, mobilizacja i synteza. Aktywacja obejmuje identyfikację i włączanie niezbędnych uczestników do sieci, a także określanie, jakie zasoby będą niezbędne do wspólnej realizacji zadań. Na tej podstawie ustalany jest wkład poszczególnych organizacji w funkcjonowanie sieci. Konceptualizacja odnosi się do kształtowania interakcji pomiędzy podmiotami poprzez uszczegóławianie zasad, norm i wspólnych wartości. Jest to krok niezbędny do zapewnienia zaangażowania poszczególnych organizacji w funkcjonowanie i rozwój sieci. Mobilizacja z kolei wskazuje na potrzebę podjęcia określonych działań motywujących do wytrwałego uczestnictwa i dzielenia się zasobami w całym cyklu życia sieci. Polega na wspieraniu, jak i inspirowaniu poszczególnych

¹⁶¹ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456.

¹⁶² Ysa, T., Sierra, V., Esteve, M. (2014) Determinants of network outcomes: The impact of management strategies. *Public Administration* 92(3), ss. 636–655; Provan, K., Kenis, P. (2008) Modes of network governance: structure, management, and effectiveness, op. cit., ss. 229–252.

¹⁶³ Klijn, E.-H., Steijn, B., Eldenbos, J. (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks, op. cit., ss. 1063–1082.

¹⁶⁴ Agranoff, R., McGuire M. (2001) Big questions in public network management research, op. cit., ss. 295–326.

organizacji do działania. Syntetyzowanie natomiast koncentruje się na tworzeniu i ciągłym doskonaleniu warunków współpracy między organizacjami w sieci. Przedsięwzięcia podejmowane w tym zakresie mają na celu wzmacnianie relacji międzyorganizacyjnych oraz zmniejszenie złożoności i niepewności wspólnych działań. Wymienione elementy koncepcji Roberta Agranoffa i Michaela McGuire'a (2001)¹⁶⁵ stanowią ogólne ramy do wdrażania strategii zarządzania sieciami. W dalszej kolejności wymagają one dostosowania do indywidualnych cech sieci i wymagań jej uczestników, a także do kontekstu działania sieci oraz etapu jej rozwoju. Dostosowanie to wymaga uwzględnienia czynników skuteczności zarządzania siecią w odniesieniu do etapów jej ewolucji.

4.3. Czynniki skuteczności sieci publicznych

W badaniach sieci publicznych zakłada się, że przynoszą one korzyść zarówno uczestnikom sieci, decydom, jak i społeczeństwu. Stanowią zatem pożądaną formę dostarczania usług publicznych. Jednakże coraz częściej pojawiają się pytania dotyczące ich skuteczności¹⁶⁶. Według Patricka Kenisa i Keitha G. Provana (2009)¹⁶⁷ skuteczność obejmuje wiele rodzajów efektów (np. jakość usług, wynik finansowy, poziom osiągnięcia celów), które rzadko występują równocześnie. Natomiast Alex Turrini i in. (2010)¹⁶⁸ do czynników efektywności sieci zaliczyli efektywność dla klienta, zdolność osiągania celów, zrównoważenie i rentowność sieci, efektywność dla społeczeństwa, innowacje i zmiany. Wymienione efekty zależą od wielu uwarunkowań, w tym od rodzaju sieci publicznych, stosowanych strategii i modeli zarządzania, a także od etapu rozwoju tych sieci.

¹⁶⁵ Agranoff, R., McGuire M. (2001) Big questions in public network management research, op. cit., ss. 295–326.

¹⁶⁶ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456; Molin, M.D., Masella, C. (2016) From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance, op. cit., ss. 493–508; Sørensen, E., & Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, op. cit., ss. 234–258; Sienkiewicz-Małyjurek K. (2018) Sieci tworzenia wartości w zarządzaniu kryzysowym. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie 121, ss. 447–457.

¹⁶⁷ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, op. cit., ss. 440–456.

¹⁶⁸ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., Nasi, G. (2010) Networking literature about determinants of network effectiveness. Public Administration 88(2), ss. 528–550.

Problematyka ustalenia wyznaczników skuteczności sieci publicznych wynika z wyzwań, z jakimi sieci te muszą sobie radzić. Ich systematyzacji dokonali Keith G. Provan i Robin H. Lemaire (2012)¹⁶⁹, którzy zidentyfikowali sześć głównych problemów w funkcjonowaniu sieci publicznych, a mianowicie:

- zróżnicowanie w poziomie zobowiązań do realizacji wspólnych celów, wynikające z niesymetryczności udziału w sieci i poziomu zaangażowanych zasobów;
- zderzenie kultur, wynikające z tego, że poszczególne organizacje w sieciach publicznych charakteryzują się innymi kulturami organizacyjnymi i społecznymi, co może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na funkcjonowanie sieci;
- utrata autonomii, wynikająca z połączenia zasobów, procesów i cykli decyzyjnych, co w rezultacie zwiększa współzależności w sieciach;
- przeciążenie potrzebami koordynacyjnymi i kosztami, będące rezultatem wzrostu potrzeb w tym zakresie wraz ze wzrostem struktury sieci.
- zmniejszona odpowiedzialność, wynikająca z trudności w przypisaniu sukcesu lub porażki tylko do jednej organizacji w sieci, co może negatywnie oddziaływać na poziom zaangażowania w realizację wspólnych działań i pojawienie się „wolnych jeźdźców”, czyli takich organizacji, które będą starać się zminimalizować swój udział we wspólnych przedsięwzięciach;
- złożoność zarządzania, polegająca na połączeniu wewnętrznych celów organizacyjnych z zewnętrznymi celami sieci, a także na rozwiązywaniu problemów międzyorganizacyjnych.

Powyższe problemy pokazują, jak trudne jest zarządzanie sieciami publicznymi i na jak szeroką gamę wyzwań sieci te muszą być przygotowane. Złożoność problematyki zarządzania sieciami stwarza również wyzwania z punktu widzenia zgodności z duchem demokracji. Realne jest bowiem ryzyko zdominowania sieci przez silniejsze organizacje, prowadzące do koncentracji władzy i decyzyjności. Istnieje wiele różnych sposobów skutecznego zarządzania sieciami publicznymi i możliwe jest przyjęcie różnorodnych podejść w zależności od kontekstu funkcjonowania sieci i jej struktury¹⁷⁰. Martina Dal Molin

¹⁶⁹ Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) Core Concepts and Key Ideas..., op. cit., ss. 638–648.

¹⁷⁰ Cristofoli, D., Markovic, J. (2016) How to make public networks really work: A qualitative comparative analysis. *Public Administration* 94(1), ss. 89–110.

i Cristina Masella (2016)¹⁷¹ uważają, że wybór odpowiedniego podejścia zależy od zaufania do partnerów, rozmiaru sieci, zgodności celów, poziomu przywództwa i zaangażowania, osadzenia relacyjnego i strukturalnego oraz różnorodności, która – jak już wspomniano – może mieć pozytywny, jak również negatywny wpływ na skuteczność sieci publicznych. Skuteczność sieci publicznych zależy zatem od wielu czynników zarówno o charakterze organizacyjnym, jak i relacyjnym czy też polityczno-prawnym.

W kluczowej publikacji dotyczącej skuteczności sieci Keith G. Provan i H. Brinton Milward (1995)¹⁷² zidentyfikowali kontekst i strukturę jako kluczowe zmienne. Podkreślili oni znaczenie odpowiednich struktur sieciowych dla wspierania korzystnych uwarunkowań zewnętrznych. Dalszy rozwój teorii sieci publicznych pozwolił stwierdzić, że strukturyzacja nie jest wystarczająca do zapewnienia dobrych wyników sieci. W tym zakresie zaakcentowano znaczenie koordynacji, zarządzania relacjami, poziomu integracji sieci itp.¹⁷³. Daniela Cristofoli i Josip Markovic (2016)¹⁷⁴ analizy skuteczności sieci oparli na czterech czynnikach, a mianowicie: poziomie zasobów, centralizacji struktur sieciowych, formalizacji metod koordynacji i metodach zarządzania siecią. Według Ewy Sørensen i Jacoba Torfinga (2009)¹⁷⁵ efektywność i demokracja stanowią kluczowe kryteria oceny rezultatów zarządzania sieciami publicznymi. W zakresie efektywności propozycje oceny obejmują stopień osiągnięcia celów, dostosowanie celów i kontekst polityczny, wzmocnienie współzależności, mobilizację kluczowych zasobów i instytucjonalizację współpracy, a w przypadku demokracji – przejrzystość procesów, właściwą alokację zasobów, wzmocnienie kluczowych czynników efektywności, zwiększenie uczestnictwa w sieci i negocjacje w procesie

¹⁷¹ Molin, M.D., Masella, C. (2016) From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance, *op. cit.*, ss. 493–508.

¹⁷² Provan, K.G., Milward, H.B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational..., *op. cit.*, ss. 1–33.

¹⁷³ Cristofoli, D., Markovic, J. (2016) How to make public networks really work..., *op. cit.*, ss. 89–110; Kort, M., Klijn, E.-H. (2011) Public–Private Partnerships in Urban Regeneration Projects: Organizational Form or Managerial Capacity? *Public Administration Review* 71(4), ss. 618–626; Provan, K.G., Kenis, P. (2008) Modes of network governance: structure, management and effectiveness, *op. cit.*, ss. 229–252.

¹⁷⁴ Cristofoli, D., Markovic, J. (2016) How to make public networks really work..., *op. cit.*, ss. 89–110.

¹⁷⁵ Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, *op. cit.*, ss. 234–258.

podejmowania decyzji¹⁷⁶. Połączenie obu wymiarów pozwala w rezultacie zaspokoić potrzeby społeczne, jak i zapewnić realizację celów sieci i celów poszczególnych organizacji.

Wśród wielu badań prowadzonych w zakresie skuteczności sieci publicznych na szczególną uwagę zasługują analizy Keith G. Provana i Robin H. Lemaire (2012)¹⁷⁷, którzy zidentyfikowali pięć działań prowadzących do skuteczności sieci, a mianowicie: zaangażowanie na wielu poziomach, projektowanie sieci, odpowiednie zarządzanie, budowanie i utrzymywanie legitymizacji oraz stabilność. Zaangażowanie na wielu poziomach przejawia się poprzez budowanie licznych powiązań pomiędzy osobami z różnych organizacji. Wynika to z faktu, że sieci międzyorganizacyjne tworzone są na podstawie relacji ustanowionych i utrzymywanych przez jednostki. W przypadku, gdy relacje międzyorganizacyjne budowane są jedynie przez jedną osobę, są one słabe, gdyż trudno pielęgnować wiele powiązań równocześnie. Ponadto inne osoby mogą nie chcieć angażować się w budowanie sieci. Złożone i różnorodne relacje między partnerami są silniejsze, gdyż dotyczą wielu wspólnych tematów, zarówno strategicznych, jak i operacyjnych. Projektowanie sieci opiera się natomiast na tworzeniu, utrzymywaniu i integracji tylko tych relacji między organizacjami, które kreują określone wartości. Nie ma bowiem możliwości utrzymywania wszystkich relacji, gdyż wymaga to zbyt wiele czasu i poniesienia kosztów koordynacji. Dodatkowo w działaniu tym zakłada się budowanie i utrzymywanie zarówno silnych, jak i słabych więzi, które cechują większość relacji. Odpowiednie zarządzanie sieciami jest złożonym zagadnieniem. Odnosi się ono do roli menedżerów publicznych, budowania odpowiedniego klimatu współpracy oraz stosowania określonych modeli i metod zarządzania siecią w określonym kontekście. Keith G. Provan i Robin H. Lemaire (2012)¹⁷⁸ postulują indywidualne podejście do problematyki zarządzania sieciami. Nie mniej istotnym działaniem jest budowanie legitymizacji, która ma zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny charakter. Legitymizacja wewnętrzna koncentruje się na kształtowaniu relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami w sieci, a zewnętrzna – na promocji,

¹⁷⁶ Molin, M.D., Masella, C. (2016) From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance, *op. cit.*, ss. 493–508; Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance, *op. cit.*, ss. 234–258.

¹⁷⁷ Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) Core Concepts and Key Ideas... *op. cit.*, ss. 638–648.

¹⁷⁸ Ibidem, ss. 638–648.

zapewnianiu zasobów i rozszerzaniu sieci. Według cytowanych autorów legitymizacja wewnętrzna jest ważniejsza na wczesnym etapie rozwoju sieci, który ma szczególne znaczenie dla sieci publicznych powołanych na podstawie przepisów formalnych. Istnieje bowiem ryzyko braku efektywności tych sieci, pomimo prawnego zobligowania do współpracy. Wewnętrzna legitymizacja wymaga bowiem budowania zaufania i zaangażowania, odpowiedniego przywództwa, a także umiejętnego rozwiązywania pojawiających się problemów. Problematyka ta jest ściśle związana z zapewnieniem stabilności sieci. Działania, potrzeby i warunki funkcjonowania sieci ewoluują w czasie, zmieniają się wartości publiczne, w związku z czym struktura relacji sieciowych też podlega zmianom. Ważne jest jednak zapewnienie stabilnych fundamentów sieci, gwarantujących jej dalsze funkcjonowanie przy jednoczesnej elastyczności.

Z kolei Alex Turrini i in. (2010)¹⁷⁹, opierając się na badaniach Keitha G. Provana i H. Brintona Milwarda (1995)¹⁸⁰ oraz Keitha G. Provana i Juliann G. Sebastian (1998)¹⁸¹, zbudowali model efektywności sieci obejmujący uwarunkowania strukturalne, funkcjonalne i kontekstowe. Uwarunkowania kontekstowe obejmują dostęp sieci do zasobów niezbędnych do wykonywania działań w środowisku, w którym sieć ta funkcjonuje, wsparcie ze strony społeczności lokalnej oraz stabilność otoczenia. Stwarzają one ogólne warunki funkcjonowania sieci, do których organizacje muszą się dostosować. Uwarunkowania strukturalne dotyczą m.in. kontroli zewnętrznej, czyli zależności od interesariuszy, narzędzia integracji sieci, w tym systemów informacyjnych i komunikacyjnych, wspólnych działań kadrowych czy też integracji obsługi klienta. Obejmują one ponadto strukturę sieci, w analizie której należy wziąć pod uwagę liczbę podmiotów, zależności między nimi oraz stopień ich heterogeniczności, a także poziom odpowiedzialności horyzontalnej, która opiera się nie tylko na formalnych metodach, ale również na budowaniu partnerstwa ze społecznościami lokalnymi. Uwarunkowania strukturalne odnoszą się również do stopnia formalizacji sieci oraz poziomu

¹⁷⁹ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., Nasi, G. (2010) Networking literature about determinants of network effectiveness, *op. cit.*, ss. 528–550.

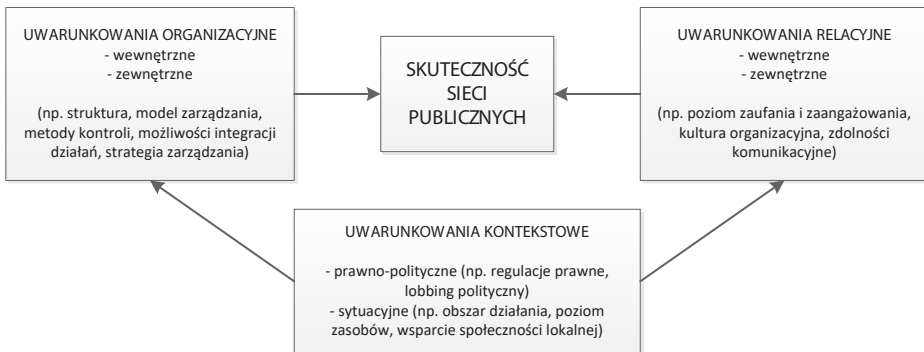
¹⁸⁰ Provan, K.G., Milward, B.H. (1995) A Preliminary Theory of Interorganizational..., *op. cit.*, ss. 1–33.

¹⁸¹ Provan, K.G., Sebastian, J.G. (1998) Network Within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness. *Academy of Management Journal* 41(4), ss. 453–463.

jej stabilności wewnętrznej, która dotyczy długości czasu trwania funkcji realizowanych w sieci. Stabilności wewnętrznej sprzyja zróżnicowanie powiązań strukturalnych i instytucjonalnych, a także łatwy dostęp do zasobów. Natomiast funkcjonalne uwarunkowania sieci publicznych odnoszą się do szerokiego wachlarza kompetencji menedżerskich. Zorientowane są one na odpowiednie kierowanie siecią przy wykorzystaniu zaawansowanych systemów zarządzania oraz motywowanie do osiągania wspólnych celów, stosowane style zarządzania, wybór odpowiednich podmiotów i zasobów dla sieci, przywództwo, a także etykę i eliminację stronnich zachowań. Obejmują również stabilizowanie sieci poprzez budowanie wspólnej kultury organizacyjnej, rozwiązywanie konfliktów, promocję współpracy i wykorzystywanie odpowiednich metod radzenia sobie ze złożonością wspólnych działań. Czynniki ujęte w omawianym modelu nie stanowią zbioru zamkniętego, lecz wskazują na kluczowe kwestie i potrzebę kompleksowego podejścia do zarządzania sieciami. Podkreślają ponadto istotę zachowań i kompetencji menedżerów publicznych.

Analiza wyników badań prowadzonych w zakresie czynników skuteczności sieci publicznych pozwala stwierdzić, że różne ich konfiguracje mogą generować odmienne wyniki¹⁸². Dodatkowo znaczenie tych czynników zależy również od etapu ewolucji sieci – na poszczególnych etapach każdy z nich wpływa na skuteczność sieci w inny sposób. Jednakże w każdym z podejść czynniki te można odnieść do trzech głównych uwarunkowań skuteczności sieci publicznych – organizacyjnych, relacyjnych i kontekstowych, co ilustruje rysunek 4.

¹⁸² Cristofoli, D., Markovic, J., Meneguzzo, M. (2014) Governance, management and performance in public networks..., op. cit., ss. 77–93; Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., Nasi, G. (2010) Networking literature about determinants of network effectiveness, op. cit., ss. 528–550.



Rysunek 4. Uwarunkowania skuteczności sieci publicznych

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku uwarunkowań organizacyjnych i relacyjnych ważne są zarówno wewnętrzne cechy poszczególnych organizacji, jak i zewnętrzne, czyli sieciowe charakterystyki. Cechy wewnętrzne dotyczą zdolności organizacji i stwarzają podstawę kształtowania uwarunkowań zewnętrznych oraz możliwości pracy ponad granicami organizacyjnymi. Oddziałują na nie ponadto uwarunkowania kontekstowe, tworzące płaszczyznę działania, do której organizacje muszą się dostosować. Czynniki ujęte w ramach powyższych uwarunkowań zależą od charakterystyki ocenianej sieci, co oznacza, że żadne kryterium nie jest nieodpowiednie¹⁸³. Każdy z tych czynników może jednak oddziaływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na skuteczność sieci publicznych. Pozwala to stwierdzić, że istnieją różne metody budowania skutecznych sieci publicznych i tworzenia wartości w tych sieciach, w zależności od odpowiedniej kombinacji czynników.

Ponadto istotne zagadnienie w badaniu skuteczności zarządzania sieciami publicznymi stanowi ich ewolucja, gdyż wspólnie podejmowane działania zależą od czasu i częstotliwości relacji. Patrick Kenis i Keith G. Provan (2009) posługują się czteroetapowym modelem cyklu rozwoju sieci, w którym występują takie etapy, jak pojawienie się koalicji, przejście do federacji, dojrzałość federacji i krytyczne rozdroża. Zwracają uwagę na konieczność odmiennego podejścia do każdej z tych faz, uwzględnienia innych czynników wpływających na powodzenie działań oraz przyjęcia indywidualnych kryteriów oceny na poszczególnych

¹⁸³ Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance, ss. 440–456.

etapach rozwoju sieci. W pierwszych etapach ewolucji istotne są nakłady pracy na budowanie relacji międzyorganizacyjnych, struktur i procesów sieciowych, zaufanie czy też zaangażowanie i chęć wspólnego tworzenia wartości. Trudno w tych fazach identyfikować skuteczność sieci, można ją jedynie przewidywać, a obiektywne oceny są możliwe dopiero na etapie dojrzałości. Jest to czas utrzymywania i pielęgnacji relacji, ukierunkowany na jak najdłuższe, skuteczne tworzenie wartości w sieciach.

4.4. Tworzenie wartości w sieciach publicznych

Współczesne podejście do wartości opiera się na założeniu, że kluczowym podmiotem decydującym o jej ostatecznej formie jest odbiorca, który na podstawie własnego doświadczenia decyduje o tym, co stanowi wartość. Pozostałe ogniwa tej sieci mogą wyłącznie tworzyć propozycje wartości¹⁸⁴. Z tego względu wartość publiczna jest determinowana oczekiwaniami odbiorcy, które stanowią czynnik aktywujący funkcjonowanie sieci, i współtworzona w ramach zachodzących relacji¹⁸⁵. W takim ujęciu sieci analizowane są z perspektywy konfiguracji wymiany wartości materialnych i niematerialnych we współpracy międzyorganizacyjnej w celu wspólnego wytworzenia i dostarczenia usług publicznych. Podejście to stanowiło podstawę do opracowania koncepcji sieci tworzenia wartości, która koncentruje się nie na korzyściach, jakie mogą osiągnąć poszczególne podmioty tworzące tę sieć, ale na całkowitej wartości, wynikającej z połączenia ich kompetencji i wiedzy. Opiera się ona na modelu obejmującym takie elementy, jak¹⁸⁶:

- nadrzędna wartość dla klienta – wyznacza parametry usługi, które aktywują sieć wartości, determinuje kluczowe kompetencje podmiotów tworzących sieć oraz wzmacnia relacje między nimi;
- kluczowe kompetencje – kreują możliwości osiągnięcia nadrzędnej wartości dla klienta, ale ze względu na koncentrację na specyficznych

¹⁸⁴ Helkkula, A., Kelleher, C., Pihlström, M. (2012) Characterizing value as an experience: implications for service researchers and managers. *Journal of Service Research* 15(1), ss. 59–75.

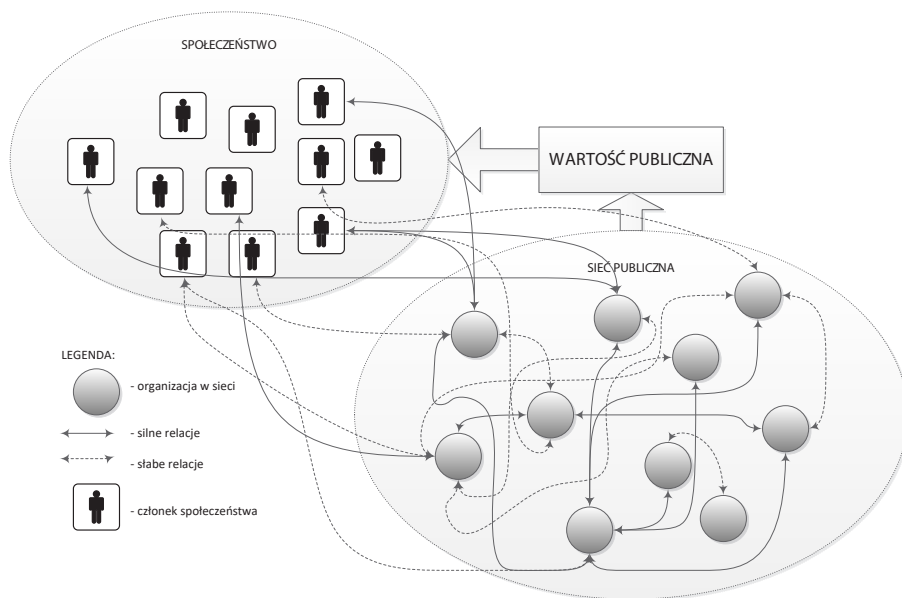
¹⁸⁵ Lusch, R., Vargo, S., Tanniru, M. (2010) Service, value networks and learning. *Journal of the Academy of Marketing Science* 38(1), ss. 19–31; Allee V. (2009) Value creating networks: organizational issues and challenges. *The Learning Organization* 16(6), ss. 427–442.

¹⁸⁶ Kothandaraman, P., Wilson, D.T. (2001) The Future of Competition, Value-Creating Networks. *Industrial Marketing Management* 30, ss. 379–389.

cechach poszczególnych podmiotów sieci mogą one ograniczać rozwój relacji między nimi;

- relacje – poprzez ukierunkowanie na budowę sieci współpracy z organizacjami o wyjątkowych zdolnościach pozwalają ogniwom tej sieci utrzymywać i doskonalić własne kompetencje, a także łączyć je w taki sposób, aby osiągnąć najwyższą jakość usług.

Fundament sieci tworzenia wartości stanowi kreatywne uczestnictwo w procesie zarządzania usługą publiczną, umiejętne wykorzystanie zasobów oraz zdolność do współpracy. Potrzeby odbiorców przekazywane są do podmiotów fizycznie tworzących wartości poprzez zbudowaną strukturę relacji, a wytworzona wartość jest efektem wspólnej pracy i w formie usług publicznych jest ona przekazywana społeczeństwu (rysunek 5).



Rysunek 5. Tworzenie wartości publicznej

Źródło: opracowanie własne.

We współczesnym podejściu do tworzenia wartości w sieciach publicznych odchodzi się od biernej postawy społeczeństwa – nastawienia jedynie na korzystanie z usług publicznych – w kierunku aktywnego współtworzenia wartości. Nie oznacza to, że społeczeństwo ma zastąpić pracę administracji publicznej,

podkreśla się jednak rolę konsultacji społecznych oraz planowania partycypacyjnego w celu zapewnienia wysokiego standardu usług. Tworzenie wartości publicznej opiera się bowiem na łączeniu kompetencji, relacji, a także na umiejętności ich wykorzystania¹⁸⁷. W tym procesie kluczowe ogniwo stanowią ostateczni odbiorcy usług publicznych. Takie podejście wymaga zbudowania złożonych sieci publicznych, których cele funkcjonowania będą wynikały z potrzeb społecznych.

4.5. Podsumowanie

Podejście sieciowe w rozwiązywaniu problemów społecznych cieszy się coraz większą popularnością i stanowi współczesny paradygmat zarządzania publicznego. Wartość tworzona w sieciach publicznych opiera się na interakcjach pomiędzy organizacjami z różnych sektorów oraz społecznością lokalną. Obejmuje ona korzyści dla tej społeczności i dla sfery publicznej, które odnoszą się do dostępu do usług publicznych i stosowanych zasad polityki, a warunkowane są wzajemnymi relacjami i istniejącą kulturą społeczną. Co więcej, wartość publiczna wciąż ewoluuje i stwarza nowe wyzwania, a uniwersalny model zarządzania sieciami publicznymi nie istnieje. Zarządzanie sieciami publicznymi zależy bowiem od wielu przesłanek, kontekstu działania i determinantów, które warunkują poziom jego złożoności.

Podstawą zarządzania sieciami publicznymi jest identyfikacja potrzeb i wartości oczekiwanych przez społeczeństwo. Nie jest to możliwe bez udziału społeczności lokalnej w konsultacjach społecznych, planowania partycypacyjnego czy też przekazywania informacji. W procesie zarządzania sieciami publicznymi należy ponadto wziąć pod uwagę wiele uwarunkowań, które kreują poziom złożoności tej sieci, w tym rodzaj, ukierunkowanie i strukturę sieci, model i preferowaną strategię zarządzania tą siecią, etap jej ewolucji oraz czynniki skuteczności. Realizacja tego procesu wymaga również partycypacji społeczności lokalnej w celu skonsultowania i oceny kierunków działania. Wypracowane efekty przejawiają się w formie wartości publicznej, która podlega nie tylko

¹⁸⁷ Herrala M., Pakkala P., Haapasalo H. (2011) Value-creating networks – A conceptual model and analysis. Research reports in Department of Industrial Engineering and Management 4(201), s. 12; Sienkiewicz-Małyjurek K. (2018) Sieci tworzenia wartości w zarządzaniu kryzysowym, op. cit., ss. 447–457.

ocenie, ale również ewoluuje w czasie wraz ze zmianą potrzeb i oczekiwań społecznych. W rezultacie dostarczana wartość publiczna podlega stałej modyfikacji. Skuteczność omawianych przedsięwzięć zależy w dużym stopniu od aktywnej postawy społecznej, która jest kierunkowskazem dla działań podejmowanych przez organizacje w sieciach publicznych.

5. Ryzyko, zaufanie i kontrola we współtworzeniu wartości publicznej

5.1. Ryzyko we współtworzeniu wartości publicznej

Proces współtworzenia wartości publicznej zależy od wielu czynników i uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Proces ten inicjowany jest aktualnymi potrzebami społeczeństwa oraz sfery publicznej i polega na podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć ukierunkowanych na spełnienie tych potrzeb. Współpraca międzyorganizacyjna i międzysektorowa wiąże się z wieloma problemami, gdyż w praktyce jest to niezmiernie trudny proces, który nie zawsze pozwala osiągnąć zakładane cele¹⁸⁸. Międzynarodowe doświadczenia wskazują, że ponad 50% przedsięwzięć w tym obszarze kończy się niepowodzeniem¹⁸⁹ i lepiej unikać współpracy, jeśli nie jest ona konieczna¹⁹⁰. Jednakże współtworzenie wartości publicznej nie jest możliwe do realizacji indywidualnie przez pojedyncze organizacje. Z tego względu istnieje potrzeba zapoznania się i zrozumienia ryzyka, jakie wiąże się z tym procesem.

¹⁸⁸ Perrault E., McClelland R., Austin C., Sieppert J. (2011) Working Together in Collaborations: Successful Process Factors for Community Collaboration. *Administration in Social Work* 35(3), ss. 282–298; McGuire, M. (2006) Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(s1), ss. 33–43.

¹⁸⁹ Gulati, R., Wohlgezogen, F., Zhelyazkov P. (2012) The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances. *Academy of Management Annals* 6, ss. 531–583.

¹⁹⁰ Huxham C., Vangen S. (2005) Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. Routledge, London and New York, s. 37.

Ryzyko jest pojęciem bardzo szerokim i dotyczy podejmowania jakiejkolwiek działalności zarówno na poziomie mikro, mezo, jak i makro. Wynika z niepewności w jednoznacznym określeniu parametrów ryzyka ze względu na brak możliwości uzyskania pełnych informacji. Niepewność odnosi się do subiektywnej oceny uwarunkowań realizacji działań, gdyż nie ma możliwości jej zmniejszenia i sprecyzowania. Z tej przyczyny ryzyko stanowi próbę wartościowania poziomu zagrożenia i jego skutków w celu zobiektywizowania informacji będących podstawą podejmowania decyzji.

Rozwój problematyki ryzyka sięga czasów średniowiecza, kiedy rozpatrywano to pojęcie przez pryzmat katastrof naturalnych wykraczających poza możliwości ludzkiego działania i zarządzania¹⁹¹. W kolejnych fazach rozwoju było ono postrzegane jako prawdopodobieństwo zdarzenia pomnożone przez wielkość strat lub zysków związanych z tym zdarzeniem¹⁹². Od tego czasu problematyka ryzyka ewoluowała w kierunku uznania, że występują różne rodzaje ryzyka, które mogą mieć charakter niewymierny, zróżnicowany i zmienny oraz które mogą być powiązane związkami przyczynowo-skutkowymi z innymi ryzykami. Podejście takie jest podstawą wyłonienia się ryzyka systemowego, negującego liniowość funkcji prawdopodobieństwa i skutków ryzyka, które w rzeczywistości wiąże się ze złożonymi współzależnościami tworzącymi zawiłą sieć przyczynowo-skutkową. Osadzone jest ono w szerszym kontekście procesów społecznych, przenika kaskadowo wiele obszarów organizacyjnych i wpływa zarówno na funkcjonowanie jednego podmiotu, jak i oddziałuje na całe sieci zarządzania¹⁹³. Badanie ryzyka systemowego wykracza poza zwykłą analizę przyczyn i konsekwencji i koncentruje się na „współzależnościach oraz efektach

¹⁹¹ Carlsson-Wall, M., Kraus, K., Meidell, A., Tran, P. (2019) Managing risk in the public sector – The interaction between vernacular and formal risk management systems. *Financial Accountability and Management* 35(1), ss. 3–19; Spira, L.F., Page, M. (2003) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16(4), ss. 640–661.

¹⁹² Gephart, P. R., Jr., Van Maanen, J., Oberlechner, T. (2009) Organizations and risk in late modernity. *Organization Studies* 30(2–3), ss. 141–155; Van Asselt, M.B.A., Renn, O. (2011) Risk governance. *Journal of Risk Research* 14(4), ss. 431–449.

¹⁹³ Bloomfield, K., Williams, T., Bovis, C., Merali, Y. (2019) Systemic risk in major public contracts. *International Journal of Forecasting* 35(2), ss. 667–676; Van Asselt, M.B.A., Renn, O. (2011) Risk governance. *Journal of Risk Research*, 14(4), ss. 431–449; OECD (2003) *Emerging Risks in the 21st Century, an agenda for action*. OECD, Paris; Sienkiewicz-Małyjurek (2018) Ryzyko relacyjne w sieciach zarządzania publicznego. *Przegląd Organizacji* 11, ss. 43–49.

falowania i rozlewania, które inicjują kaskady wpływu między niepowiązаныmi w inny sposób grupami ryzyka”¹⁹⁴. Jego badanie jest trudne ze względu na wielopłaszczyznowość i nieliniowość powiązań pomiędzy czynnikami ryzyka, które są obarczone niepewnością i zmieniają się w czasie. Dodatkowo – obok złożoności i niepewności – w literaturze przedmiotu podkreśla się niejednoznaczność ryzyka, które oznacza istnienie różnych podejść do jego oceny, różnych poziomów dopuszczalności i możliwości jego uzasadnienia¹⁹⁵. Z tego względu w jednym kontekście działania ryzyko będzie dopuszczalne i akceptowalne, a w innym nie.

Złożoność i wieloaspektowość ryzyka sprawia, że trudno jest je zdefiniować w jednoznaczny sposób. Jak podkreśla Justyna Światowiec-Szczepańska (2012)¹⁹⁶, dylematy w definiowaniu ryzyka wynikają ze współwystępowania ryzyka spekulatywnego i czystego, rozróżniania lub nierozróżniania ryzyka i niepewności, współistnienia obiektywizmu i subiektywizmu w jego ocenie oraz możliwości kontroli. Ponadto w rezultacie długiej ewolucji problematyki ryzyka oraz jego znaczenia w wielu obszarach wiedzy współcześnie w literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji ryzyka, zarówno bardzo prostych i odnoszących się do podstaw teorii ryzyka, jak i złożonych i uwzględniających jego systemowy charakter. Wybrane z nich w ujęciu nauk o zarządzaniu i jakości przedstawiono poniżej:

- Ryzyko jest to kombinacja postrzeganego prawdopodobieństwa wystąpienia potencjalnych zagrożeń wynikających z określonych decyzji lub stanu oraz wielkości owego zagrożenia”¹⁹⁷.
- Ryzyko jest to stopień prawdopodobieństwa zajścia zdarzeń niezależnych od podmiotu działającego, których nie może on dokładnie przewidzieć i którym nie można w pełni zapobiec, ale które przez zmniejszenie wydatków użytecznych lub przez zwiększenie kosztów odebrałyby działaniu zupełnie lub częściowo cechę skuteczności, korzystności i ekonomiczności¹⁹⁸.

¹⁹⁴ Van Asselt, M.B.A., Renn, O. (2011) Risk governance, op. cit., ss. 431–449.

¹⁹⁵ Ibidem, ss. 431–449.

¹⁹⁶ Światowiec-Szczepańska, J. (2012) Ryzyko partnerstwa strategicznego przedsiębiorstw – ujęcie modelowe. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 92.

¹⁹⁷ Ibidem, s. 97.

¹⁹⁸ Pszczołowski, T. (1978) Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Ossolineum, Wrocław, s. 215.

- Ryzyko to możliwość wystąpienia efektu działania niezgodnego z oczekiwaniami, a odchylenie od zakładanego rezultatu może być zarówno negatywne, jak i pozytywne¹⁹⁹.
- Ryzyko: 1. jest to możliwość wystąpienia z pewnym prawdopodobieństwem zdarzenia niekorzystnego o pewnym zakresie skutków; 2. zachodzi, gdy podjęte działanie lub decyzja może być traktowane jako próba w eksperymencie podzielnym, tj. gdy wynik może być określony za pomocą jednego z trzech rodzajów prawdopodobieństwa: matematycznego, statystycznego lub szacunkowego, z których każde opiera się na obiektywnej wiedzy, gdzie: R – ryzyko, W – spodziewany (szacowany) wynik działania albo strata lub szkoda, $\times$ – operator mnożenia, P – prawdopodobieństwo wyniku lub skutku (straty, szkody); 3. miara zagrożenia wyznaczana jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia, szacowana wartość skutków oraz podatność na wystąpienie zagrożenia²⁰⁰.
- Ryzyko jest to wpływ niepewności na cele²⁰¹.
- Ryzyko jest to: 1. możliwość niefortunnego zdarzenia; 2. potencjał realizacji niepożądanych, negatywnych konsekwencji zdarzenia; 3. ekspozycja na zagrożenie (np. wystąpienie straty), w stosunku do której nie ma pewności; 4. konsekwencje działalności i związane z tym niepewności; 5. niepewność i dotkliwość konsekwencji działania w odniesieniu do czegoś, co ludzie cenią; 6. wystąpienie niektórych określonych konsekwencji działalności i związanych z tym niepewności; 7. odchylenie od przyjętej wartości i związane z tym niepewności²⁰².
- Ryzyko jest to szansa na wystąpienie czegoś, co będzie miało wpływ na cele; często określane jako zdarzenie lub okoliczności i wynikające z nich konsekwencje zarówno pozytywne, jak i negatywne²⁰³.

¹⁹⁹ Jajuga, K., Jajuga, T. (1998) Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa. PWN, Warszawa, s. 99.

²⁰⁰ Kosieradzka, A., Zawila-Niedzwiecki, J. (2016) Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym. Wydawnictwo edu-Libri, Kraków–Legionowo, s. 367.

²⁰¹ ISO 31000:2018: Risk management — Principles and guidelines.

²⁰² Aven, T. (2016) Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research* 253(1), ss. 1–13.

²⁰³ Drennan, L.T., McConnell, A., Stark, A. (2015) Risk and crisis management in the public sector. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, s. 2.

Powyższe definicje mają cechę wspólną, a mianowicie wskazują na niepewność przyszłych zdarzeń w określonym kontekście działania i próbę ich przewidywania w celu uniknięcia strat. Odnoszą się do prawdopodobieństwa i konsekwencji zagrożeń jako kluczowych, ale nie jedynych parametrów pozwalających na podjęcie próby przybliżenia skali ryzyka i na uświadomienie jego istotności. Niestety nie ma możliwości przekazania w jednej definicji wielowymiarowego i zawiłego charakteru ryzyka. Złożoność tej problematyki została dogłębnie zanalizowana przez Czesława Mesjasza (2018), który wykorzystując podejście konstruktywistyczne, stwierdził, że „problemy związane z definiowaniem ryzyka mają [...] charakter epistemologiczny i dotyczą podstaw ludzkiego działania i funkcjonowania systemów społecznych”²⁰⁴. Z tego względu percepcja i stosunek do ryzyka mają podstawowy wpływ na działania podejmowane w tym zakresie.

W tworzeniu wartości publicznej ryzyko ma charakter międzyorganizacyjny, gdyż odnosi się do działań podejmowanych wspólnie przez organizacje publiczne, pozarządowe i prywatne. Organizacje te mają odmienne cele działania – dla firm prywatnych cel stanowi zysk, a dla instytucji publicznych i pozarządowych najważniejsze jest dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych. Dodatkowo każda z tych organizacji związana jest z inną siecią interesariuszy i musi sprostać odmiennym wyzwaniom, które mogą być źródłem ryzyka we współpracy międzysektorowej. Ponadto współtworzenie wartości publicznej ułożone jest w określonym kontekście i zależy od wielu czynników wpływających na przebieg tego procesu. Z tego względu na współtworzenie wartości wpływa wiele różnych rodzajów ryzyka. Jednym z jego podstawowych rodzajów jest ryzyko relacyjne i ryzyko wyników²⁰⁵. Ryzyko relacyjne wynika z dostrzegania zagrożenia związanego z zachowaniami oportunistycznymi partnerów i świadomego podejmowania przez nich nieuczciwych działań. Natomiast ryzyko wyników wiąże się z negatywnym wpływem uwarunkowań realizacji działań na procesy współpracy międzyorganizacyjnej. Ryzyko związane z procesem współtworzenia wartości może mieć również charakter strategiczny i operacyjny²⁰⁶.

²⁰⁴ Mesjasz, Cz. (2018) Podejście konstruktywistyczne w zarządzaniu ryzykiem. *Studia Ekonomiczne* 359, s. 19.

²⁰⁵ Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies* 22(2), ss. 251–283; Światowiec-Szczepańska, J. (2014) System zarządzania ryzykiem relacyjnym na rynku B2B. *Studia Ekonomiczne* 182, ss. 76–85.

²⁰⁶ Drennan, L.T., McConnell, A., Stark, A. (2015) Risk and crisis management in the public sector, op. cit., ss. 4–8.

Ryzyko strategiczne obejmuje czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, technologiczne, legislacyjne, środowiskowe, a także konkurencyjność usług, w tym ich jakość i koszty oraz możliwości spełnienia potrzeb i oczekiwań społecznych. Natomiast ryzyko operacyjne odnosi się do czynników bezpośrednio związanych z procesami tworzenia wartości publicznej, w tym kompetencji zawodowych, możliwości finansowych i technologicznych, wymagań i ograniczeń prawnych, środowiska pracy, działalności organizacji zajmujących się podwykonawstwem usług publicznych oraz środowiska naturalnego i związanych z tym potrzeb społeczeństwa. W Polsce problematyka ryzyka we współtworzeniu wartości widoczna jest w największym stopniu w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Wspólne przedsięwzięcia w PPP regulowane są ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawą o koncesjach²⁰⁷. Ustawy te uzupełnia rozporządzenie ministra gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, które wprowadza trzy rodzaje ryzyka w praktyce²⁰⁸:

- ryzyko budowy, które obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących (§2);
- ryzyko dostępności, które odnosi się do zdarzeń skutkujących niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie (§3);
- ryzyko popytu, które obejmuje zmienność popytu na określone usługi (§4).

W każdym z powyższych rodzajów podano zakres oraz przykłady ryzyk, by umożliwić proces ich analizy i oceny. W tym celu podejmowane są próby zarządzania ryzykiem, które w sektorze publicznym w Polsce jest obligatoryjne – zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰⁹.

Istnieje wiele światowych organizacji, które promują zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Wśród najważniejszych z nich można wymienić Public

²⁰⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100); Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. 2009 r. Nr 19, poz. 101).

²⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. z 2015 r. poz. 284).

²⁰⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 15,7, poz. 1240 – Art. 68. 1).

Risk Management Association (PRIMA), założone w celu rozwijania programów edukacyjnych w zakresie zarządzania ryzykiem, propagowania wiedzy oraz tworzenia sieci społecznej służącej współpracy w tym zakresie oraz Federation of European Risk Management Associations (FERMA), która zrzesza 21 stowarzyszeń zarządzania ryzykiem w 20 krajach europejskich. W Polsce problematyka zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym została podjęta m.in. przez Ewelinę Młodzik²¹⁰, Piotra Tworka²¹¹ czy też Piotra Sołtyka²¹². Kompleksowe podejście w perspektywie nauk o zarządzaniu i jakości zaproponował Piotr Tworek. W cyklu publikacji, na podstawie doświadczeń międzynarodowych, opracował on założenia, zaproponował koncepcję oraz scharakteryzował metody możliwe do wykorzystania w zarządzaniu ryzykiem w sektorze publicznym²¹³. Zgodnie z jego koncepcją zarządzanie ryzykiem obejmuje trzy fazy: identyfikację ryzyka, analizę ryzyka i odpowiedź na ryzyko²¹⁴. W pierwszej fazie ustalane są źródła i specyfika ryzyka. Warto również zauważyć, że identyfikacja ryzyka jest procesem wymagającym zastosowania wielu uzupełniających się metod, a efekty tego procesu mają kluczowe znaczenie. Druga faza obejmuje oszacowanie ryzyka i analizę jego wpływu na funkcjonowanie organizacji publicznych za pomocą metod jakościowych i ilościowych. Natomiast ostatnia faza ma charakter prewencyjny i polega na wyborze odpowiedniego sposobu przeciwdziałania ryzyku publicznemu. Koncepcja ta jest zbieżna z ogólną teorią zarządzania ryzykiem, lecz dodatkowo uwzględnia specyfikę funkcjonowania organizacji publicznych.

Zarządzanie ryzykiem we współtworzeniu wartości publicznej jest niezmiernie skomplikowane, gdyż wykracza poza granice jednej organizacji. Kluczowe

²¹⁰ Młodzik, E. (2012) Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem na przykładzie Urzędu Gminy w Kęsowie. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 53(718): *Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, ss. 439–451.

²¹¹ Tworek, P. (2017) Ryzyko w zarządzaniu publicznym. *Studia Ekonomiczne* 316, ss. 197–207.

²¹² Sołtyk, P. (2017) Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 485, ss. 418–429.

²¹³ Tworek, P. (2018) Public risk management: risk-taking and innovation in public service organizations—selected problems. *Studia Ekonomiczne* 362, ss. 141–158; Tworek, P. (2017) Metody zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 18 (11.3), ss. 335–348; Tworek, P. (2017) Metodyczne problemy zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych. *Handel Wewnętrzny* 368(3/2), ss. 116–124.

²¹⁴ Tworek, P. (2018) Public risk management: risk-taking and innovation in public service organizations—selected problems, op. cit., ss. 141–158, 149.

znaczenie w tym procesie ma precyzyjne określenie miejsca występowania ryzyka, a także wyznaczenie jego skali i wpływu na podejmowane działania. Na tej podstawie ustalane są przedsięwzięcia ograniczające ryzyko do akceptowalnego poziomu. Wyzwanie stanowi jednakże uwzględnienie wielu czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, które wzajemnie na siebie oddziałują, tworząc kontekst zarządzania ryzykiem w sieciach publicznych. Skuteczność działań podejmowanych w tym zakresie z jednej strony ukierunkowana jest na udzielanie wskazówek, a nie na sprawowanie kontroli w zakresie szczegółowych wymagań dotyczących zarządzania ryzykiem, ale z drugiej wymaga identyfikacji wszystkich podmiotów biorących udział w działaniach, jasnego określenia ich celów, uzyskiwania informacji zwrotnych w całym procesie realizacji działań, właściwych kompetencji wykonawców i odpowiedniej kultury bezpieczeństwa²¹⁵. Stanowi zatem złożony, zintegrowany i zależny od kontekstu działania proces decyzyjny. Jego realizację ułatwia ciągłe komunikowanie się, konsultowanie działań oraz monitorowanie bieżącej sytuacji.

Rozpiętość i wielopoziomowość ryzyka związanego z tworzeniem wartości publicznej świadczy zatem o jego systemowości, a także potrzebie uwzględnienia wielu czynników i odniesienia do określonego kontekstu działania. W perspektywie relacji międzyorganizacyjnych niezmiennie istotne jest również uwzględnienie relacyjnego wymiaru ryzyka. Wynika to z faktu, że współpraca międzyorganizacyjna warunkuje skuteczność przebiegu procesu współtworzenia wartości publicznej i generuje poziom zaufania pomiędzy podmiotami tworzącymi tę wartość, które z kolei jest podstawą przyszłych przedsięwzięć.

5.2. Podstawy teorii zaufania

Zaufanie jest wielowymiarową koncepcją odnoszącą się do wiary jednego podmiotu, że inne podmioty będą realizować działania w ramach wspólnego przedsięwzięcia zgodnie z ustaleniami i przyjętymi zasadami. Jest ono przejawem pewności, że jedna strona określonego układu relacji nie będzie działała na szkodę drugiej strony, a także że żadna ze stron nie wykorzysta słabości drugiej

²¹⁵ Woo, D.M., Vicente, K.J. (2003) Sociotechnical systems, risk management, and public health: comparing the North Battleford and Walkerton outbreaks. *Reliability Engineering & System Safety* 80(3), ss. 253–269.

strony. Ze względu na złożoność i wielowymiarowość współtworzenia wartości publicznej posiada ono kluczowe znaczenie w tym obszarze²¹⁶.

W literaturze naukowej istnieje wiele definicji zaufania, ale jest ono tak złożonym zagadnieniem, że – choć podjęto wiele prób – trudno w jednym zdaniu przekazać jego sens i treść. Poniżej przedstawiono wybrane definicje zaufania, aby lepiej zobrazować jego złożoność:

- Zaufanie to narażenie się jednego podmiotu na działania innego podmiotu, oparte na oczekiwaniu, że drugi podmiot wykona określone działanie ważne dla pierwszego podmiotu, niezależnie od możliwości monitorowania lub kontrolowania drugiego podmiotu²¹⁷.
- Zaufanie jest wyrazem wzajemnej ufności między stronami i istnienia pewnego rodzaju przeświadczenia, że jedna ze stron nie zostanie poszkodowana lub narażona na ryzyko przez działania drugiej strony, a także pewności, że żadna ze stron nie wykorzysta podatności drugiej strony²¹⁸.
- Zaufanie jest oczekiwaniem, że inni ludzie, grupy lub instytucje, z którymi wchodzimy w interakcje i współpracę, będą działać w sposób sprzyjający naszemu dobru; rodzajem hazardu wiążącego się z pewnym ryzykiem. Jest to inwestycja w przyszłe, warunkowe działania innych podmiotów²¹⁹.
- Zaufanie jest stanem psychologicznym jednej strony obejmującym zamiar zaakceptowania podatności na zagrożenia na podstawie pozytywnych oczekiwań co do intencji lub zachowania drugiej strony²²⁰.

²¹⁶ Karunasena, K., Deng, H., Singh, M. (2011) Measuring the public value of e-government: A case study from Sri Lanka. *Transforming Government: People, Process and Policy* 5(1), ss. 81–99; Fraczkiewicz-Wronka, A., Wronka-Pośpiech, M. (2018) How practices of managing partnerships contributes to the value creation-Public-social partnership perspective. *Sustainability* 10(12), s. 4816; Chrisidu-Budnik, A. (2016) Dimensions of trust in inter-organisational networks. *International Journal of Contemporary Management* 15(1), ss. 67–85.

²¹⁷ Mayer, R.C., Davis, J.H., Schoorman, F.D. (1995) An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review* 20(3), ss. 709–734.

²¹⁸ Jones, G.R., George, J.M. (1998) The Experience and Evolution of Trust: Implications for Co-operation and Teamwork. *The Academy of Management Review* 23(3), ss. 531–546.

²¹⁹ Sztompka, P. (1999) *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, ss. 25–26.

²²⁰ Rousseau, R.M., Sitkin, S.M., Burt, R.S. Camerer, C. (1998) Not so different after all: a cross discipline view of trust. *Academy of Management Review* 23(3), ss. 393–404.

- Zaufanie jest pewnym pozytywnym oczekiwaniem odnośnie do zachowania innych podmiotów²²¹.
- Zaufanie jest stabilnym i pozytywnym oczekiwaniem, że zamiary i motywy aktora A w stosunku do aktora B obejmują uwzględnianie jego interesów oraz powstrzymywanie się od oportunistycznych zachowań, nawet jeśli nadarzy się ku temu okazja²²².

Przytoczone definicje zaufania pozwalają stwierdzić, że koncepcja ta ma pozytywny charakter, stanowi pewnego rodzaju zgodę na narażenie się na działania podejmowane przez inne podmioty i ewoluuje w czasie w zależności od dynamiki relacji. Zależy zatem od zachowania partnerów, pojawia się w warunkach podatności, niepewności i ryzyka. Jak podkreśla Barbara Kozuch (2014)²²³, zaufanie koncentruje się na wzajemnych powiązaniach między głównymi czynnikami postrzeganej wiarygodności, w tym kompetencji, życzliwości, uczciwości i skłonności do zaufania, oraz na wzajemnych relacjach między tymi czynnikami, a także na ich wpływie na zaufanie na wyższych poziomach organizacyjnych, co z kolei oddziałuje na ryzyko podejmowania wspólnych działań i wzajemność zachowania partnerów. Zaufanie odnosi się zatem nie tylko do przekonań, ale również do decyzji i działań²²⁴. Opiera się na współzależnościach pomiędzy współpracującymi stronami, oczekiwaniach na pewne zachowania i dotychczasowym doświadczeniu.

Ponadto zaufanie nie jest statyczne, ale podlega ciągłym zmianom w zależności od kontekstu działania oraz specyfiki sytuacji i działań²²⁵. Wraz z rozwojem relacji poziom zaufania ulega zmianie, a zmiana ta może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny charakter. Z tego względu konieczne jest

²²¹ Lewicki, R.J., McAllister, D.J., Bies, R.J. (1998) Trust and distrust: New relationships and realities. *The Academy of Management Review* 23(3), ss. 438–458.

²²² Klijn, E.-H., Edelenbos, J., Steijn, B. (2010) Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration and Society* 42(2), ss. 193–221.

²²³ Kozuch, B. (2014) Organisational Perspective on Public Trust. [W:] Kozuch, B., Dobrowolski, Z. *Creating Public Trust...*, op. cit.

²²⁴ Dietz, G., Den Hartog, D.N. (2006) Measuring trust inside organisations. *Personnel Review* 35(5), ss. 557–588; Chrisidu-Budnik, A. (2016) Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych. *Samorząd Terytorialny* 9, ss. 43–53.

²²⁵ Blomqvist, K. (1997) The many faces of trust. *Scandinavian Journal of Management* 13(3), ss. 271–286; Seppänen, H., Mäkelä, J., Luukkala, P., Virrantaus, K. (2013) Developing shared situational awareness for emergency management. *Safety Science* 55, ss. 1–9; Kozuch, B., Dobrowolski, Z. (2014) *Creating Public Trust, An Organisational Perspective*. Peterlang, Frankfurt am Main.

zrozumienie, w jaki sposób można zwiększyć zaufanie. Warunkiem budowania zaufania są kompetencje oraz dobra wola²²⁶. Zaufanie oparte na kompetencjach budowane jest na podstawie posiadanych informacji, dotychczasowego doświadczenia, reputacji oraz zdolności organizacyjnych partnerów. Z kolei fundamentem zaufania opartego na dobrej woli są wspólne wartości, normy działania oraz relacje nieformalne. Warto również uwzględnić kluczowe cechy zaufania, którymi są: występowanie ryzyka sytuacyjnego związanego z kontekstem działania, w którym zaufanie jest niezbędne, podatność na działania innych organizacji oraz przewidywanie ich zachowań²²⁷. Oznacza to, że zaufanie wiąże się z pozytywnymi założeniami odnośnie do kształtowania relacji w przyszłości, w tym powstrzymywania się partnerów od oportunistycznych zachowań, oraz uwzględnianiem potrzeb i oczekiwań innych organizacji. Ma ono jednak charakter zmienny, ściśle związany z dynamiką przebiegu procesów międzyorganizacyjnych.

Zaufanie można rozpatrywać w kategoriach istniejących poziomów (np. interpersonalne, wewnątrzorganizacyjne, międzyorganizacyjne) oraz rodzajów (np. racjonalne, relacyjne, polityczne, społeczne, publiczne)²²⁸. Zaufanie jest zachowaniem przypisanym ludziom i to ich odczucia określają jego poziom. Natomiast inne jednostki, zespoły, technologie czy też sieci międzyorganizacyjne mogą być obiektami zaufania²²⁹. Pozwala to stwierdzić, że poziom interpersonalny i wewnątrzorganizacyjny jest warunkiem wstępnym, który buduje

²²⁶ Vélez, M.L., Sánchez, J.M., Álvarez-Dardet, C. (2008) Management control systems as inter-organizational trust builders in evolving relationships: Evidence from a longitudinal case study. *Accounting, Organizations and Society* 33(7–8), ss. 968–994; Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, op. cit., ss. 251–283.

²²⁷ Klijn, E.-H., Edelenbos, J., Steijn, B. (2010) Trust in governance networks: Its impacts on outcomes, op. cit., ss. 193–221; Edelenbos, J., Klijn, E.-H. (2007) Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration and Society* 39(1), ss. 25–50.

²²⁸ Rousseau, R.M., Sitkin, S.M., Burt, R.S., Camerer, C. (1998) Not so different after all: a cross discipline view of trust, op. cit., ss. 393–404; Ganesan S., Hess R. (1997) Dimensions and Levels of Trust: Implications for Commitment to a Relationship. *Marketing Letters* 8(4), ss. 439–448.

²²⁹ Seppänen, H., Mäkelä, J., Luukkala, P., Virrantaus, K. (2013) Developing shared situational awareness for emergency management, op. cit., ss. 1–9; Tatham, P., Kovács, G. (2010) The application of “swift trust” to humanitarian logistics. *International Journal of Production Economics* 126(1), ss. 35–45.

zaufanie międzyorganizacyjne²³⁰. Zaufanie międzyorganizacyjne jest natomiast kluczowe w tworzeniu wartości publicznej, która opiera się na współpracy wielu organizacji, instytucji, innych podmiotów oraz społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę, że zaufanie opiera się na racjonalnym postępowaniu oraz na istniejących relacjach, wyróżnia się dwa jego rodzaje – racjonalne i relacyjne²³¹. Zaufanie racjonalne (kognitywne) wynika z indywidualnych ocen istniejących relacji na podstawie dotychczasowego doświadczenia, kompetencji innych organizacji oraz ich wizerunku. Posiada ono charakter normatywny i wiąże się z postawą poznawczą²³². Opiera się na kalkulacji opłacalności utrzymania istniejących relacji na podstawie indywidualnych ocen. Natomiast zaufanie relacyjne (afektywne) budowane jest przede wszystkim poprzez bezpośrednie interakcje, będące wynikiem dobrowolnej współpracy, zaangażowania i wspólnych przekonań²³³. W ramach tych relacji definiowane są wspólne normy postępowania, opracowywane są praktyki komunikacyjne czy też rozpoznawane kolejne wspólne przedsięwzięcia. Zaufanie racjonalne wskazuje na korzyści płynące ze współpracy na podstawie ciągłej kalkulacji, a relacyjne z kolei opiera się na doświadczeniu i powtarzalności interakcji. Z tego względu oba rodzaje zaufania są ważne w procesie tworzenia wartości, gdyż wspólnie wspomagają proces podejmowania decyzji.

²³⁰ Kozuch, B., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Luty, L. (2015) Rational and Relational Bases of Public Managers' New Profiles in the Context of Trust Research. *Journal of Intercultural Management* 7(2), ss. 31–47; Tatham, P., Kovács, G. (2010) The application of "swift trust" to humanitarian logistics, *op. cit.*, ss. 35–45.

²³¹ Blind, P.K. (2006) Building Trust in Government in the Twenty-first Century: Review of Literature and Emerging Issues, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26–29 June 2007. Vienna, Austria, ss. 3–8; Keele, L. (2007) Social Capital and the Dynamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science* 51(2), ss. 241–254; Thomas, C.W. (1998) Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their Employees. *Administration & Society* 30(2), ss. 166–193; Kozuch, B., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Luty, L. (2015) Rational and Relational Bases of Public Managers' New Profiles..., *op. cit.*, ss. 31–47.

²³² Pedersen, N.J.L.L., Ahlström-Vij, K., Kappel, K. (2014) Rational trust. *Synthese: An International Journal for Epistemology, Methodology and Philosophy of Science* 191(9), ss. 1953–1955; Frost-Arnold, F. (2014) The cognitive attitude of rational trust. *Synthese: An International Journal for Epistemology, Methodology and Philosophy of Science* 191(9), ss. 1957–1974.

²³³ Faulkner, P. (2007) A genealogy of trust. *Episteme* 4(3), ss. 305–321 Kozuch, B., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Luty, L. (2015) Rational and Relational Bases of Public Managers' New Profiles..., *op. cit.*, ss. 31–47.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na występowanie dwóch innych rodzajów zaufania – politycznego i społecznego²³⁴. Zaufanie polityczne odnosi się do oceny rządu, instytucji publicznych, polityki i polityków przez obywateli. Rozumiane jest jako główny wskaźnik opinii społeczeństwa na temat polityki państwa. Z kolei zaufanie społeczne odnosi się do wzajemnego zaufania obywateli, które zwiększa zaangażowanie obywatelskie i rozwój kapitału społecznego. Wymienione dwa rodzaje zaufania stanowią podstawę zaufania publicznego, które definiowane jest jako wiedza i przekonanie obywateli, że pracownicy instytucji publicznych są w stanie prowadzić taką politykę i programy, które przynoszą korzyści, chronią prawa, a także zapewniają udział tych obywateli w podejmowaniu decyzji²³⁵. Tworzy ono kapitał społeczny ukierunkowany na rozwiązywanie problemów, zmniejszanie konfliktów pomiędzy obywatelami i instytucjami publicznymi, a także rozwój bardziej satysfakcjonujących relacji społecznych.

Istotnym zagadnieniem w badanej problematyce jest również odróżnienie braku zaufania od nieufności. Brak zaufania wynika z niedostatecznej wiedzy, informacji oraz doświadczeń w relacjach z określonymi partnerami. Pojawia się z reguły na początku cyklu współpracy i z tego względu cechuje się neutralnością, gdyż na tym etapie nie występuje ugruntowane przekonanie o potencjalnych zachowaniach innych organizacji. Z kolei nieufność ma charakter negatywny, wiąże się z wrogością, niepewnością i wątpliwościami w szczere intencje partnerów. Wynika z określonej wiedzy lub dotychczasowego doświadczenia. Nieufność wynika z negatywnych oczekiwań dotyczących postępowania innego podmiotu, które wpływają na zwiększenie czujności w relacjach międzyorganizacyjnych i przyjęcie postawy obronnej²³⁶. Jest powiązana z zaufaniem, gdyż partnerzy mogą ufać sobie w pewnym obszarze wspólnych działań, ale w innym mogą nie mieć pewności co do rzetelności i wiarygodności innych podmiotów. Z tego względu zaufanie i nieufność mogą występować

²³⁴ Sztompka, P. (2007) *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Wydawnictwo Znak, Kraków; Blind, P.K. (2006) *Building Trust in Government in the Twenty-first...*, op. cit., ss. 3–8; Koźuch, B. (2011) *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, op. cit.

²³⁵ Koźuch, B., Dobrowolski, Z. (2014) *Creating Public Trust...*, op. cit., s. 49.

²³⁶ Lewicki, R., McAllister, D., Bies, R. (1998) *Trust and distrust: New relationships and realities*, op. cit., ss. 438–512; Bachmann, R. (2001) *Trust, power and control in trans-organizational relations*. *Organization Studies* 22(2), ss. 337–365; Dodgson, M. (1993) *Learning, trust, and technological collaboration*. *Human Relations* 16(1), ss. 77–95.

równocześnie. Dodatkowo, jak twierdzą Paul W.L. Vlaar i in. (2007)²³⁷, ich współwystępowanie może być najbardziej korzystne dla współpracy międzyorganizacyjnej, gdyż zaufanie jest ulotne, a sceptycyzm jest również potrzebny. Jednakże wraz ze spadkiem zaufania może wzrastać poziom kontroli²³⁸.

5.3. Rola kontroli w procesach zarządzania

Kontrola jest procesem zarządzania ukierunkowanym na zmniejszenie niezgodności celów oraz zwiększenie przewidywalności działań poprzez ich uregulowanie. Jej źródłem upatruje się w teorii kosztów transakcyjnych i teorii organizacji. Kontrola definiowana jest jako „proces regulacyjny, dzięki któremu elementy systemu stają się bardziej przewidywalne poprzez ustanowienie standardów w dążeniu do określonego celu lub stanu”²³⁹. T.K. Das i Bing-Sheng Teng (2001)²⁴⁰ postrzegają ją jako proces regulacji i monitorowania ukierunkowany na osiągnięcie celów organizacyjnych realizowany poprzez sprawdzanie i upewnianie się, że działania są przeprowadzane zgodnie z planem. Podobnie Jarno Poskela i Miia Martinsuo (2009)²⁴¹ uważają, że jest to działanie zarządcze polegające na utrzymaniu lub zmianie wzorców realizowanych zadań w celu zwiększenia skuteczności i innowacyjności przedsięwzięć. W relacjach międzyorganizacyjnych kontrola może obejmować działania partnerów w celu zapobiegania przejawom oportunistycznym, a także przebieg wspólnych procesów, aby zapewnić skuteczność przedsięwzięć.

²³⁷ Vlaar, P.W.L., Van Den Bosch, F.A.J., Volberda, H.W. (2007) On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships: Toward an integrative framework. *Group and Organization Management* 32(4), ss. 407–428.

²³⁸ Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, op. cit., ss. 251–283; Vlaar, P.W.L., Van Den Bosch, F.A.J., Volberda, H.W. (2007) On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships..., op. cit., ss. 407–428.

²³⁹ Edelenbos, J., Eshuis, J. (2012) The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation. *Administration & Society* 44(6), ss. 647–674, za: Leifer, R., Mills, P.K. (1996) An information processing approach for deciding upon control strategies and reducing control loss in emerging organizations. *Journal of Management* 22, ss. 113–137, 117.

²⁴⁰ Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, op. cit., ss. 251–283.

²⁴¹ Poskela, J., Martinsuo, M. (2009) Management control and strategic renewal in the front end of innovation. *Journal of Product Innovation Management* 26(6), ss. 671–684.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie podstawowe klasyfikacje kontroli. Pierwsza z nich identyfikuje kontrolę formalną i nieformalną²⁴². Kontrola formalna ma charakter zinstytucjonalizowany i opiera się na regulacjach prawnych, ustalonych wskaźnikach, procedurach i systemach monitorowania. Ukierunkowana jest na obiektywną ocenę osiąganych wyników i może obejmować zarówno metody kontroli wyników, jak i zachowań. Natomiast podstawą kontroli nieformalnej, zwanej także kontrolą społeczną, są normy, wartości, kultura organizacyjna. Jej zadaniem jest zachęcanie do pożądanych zachowań, prowadzących do określonych rezultatów. Druga klasyfikacja odnosi się do kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. Kontrola wewnętrzna w współtworzeniu wartości publicznej ukierunkowana jest na zmniejszenie rozbieżności pomiędzy celami i preferencjami poszczególnych podmiotów. Kontrola zewnętrzna realizowana jest z kolei przez organizację nieuczestniczącą we współpracy międzyorganizacyjnej. Przyjęcie określonego rodzaju kontroli zależy od kontekstu działania i wiążącego się z nim ryzyka. W praktyce tworzenia wartości publicznej rodzaje te występują jednocześnie, a ich nasilenie wynika z realizowanych procesów i wiążących się z nimi potrzeb.

Osiągnięcie wytyczonych celów wspomagają określone metody kontroli. W teorii wyróżnia się trzy ich podstawowe kategorie, a mianowicie²⁴³: kontrolę wyników, kontrolę zachowań i kontrolę społeczną. Ten podział utożsamiany jest z koncepcjami zarządzania rynkowego, hierarchicznego i społecznego²⁴⁴. Pierwsze dwie kategorie mają charakter formalny, gdyż obejmują bezpośrednie

²⁴² Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, op. cit., ss. 251–283; Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society* 29(1), ss. 27–49.

²⁴³ Ouchi, W. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science* 25(9), ss. 833–848; Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting*, op. cit., ss. 27–49; Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, op. cit., ss. 251–283; Marques, L., Ribeiro, J.A., Scapens, R.W. (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry. *Management Accounting Research* 22(4), ss. 269–291.

²⁴⁴ Ouchi, W.G. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, op. cit., ss. 833–848; Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting*, op. cit., ss. 27–49.

monitorowanie działań i weryfikację ich zgodności z planami i oczekiwaniami. Są one ugruntowane w sektorze publicznym, a takie mechanizmy jak ustalanie celów, umowy czy też procedury są stale obecne w relacjach międzyorganizacyjnych. Opracowanie określonych standardów i kontrola ich realizacji wymaga jednak dużej aktywności i nakładu pracy ze strony koordynatora sieci publicznej. Z kolei kontrola społeczna jest nieformalna i opiera się na mechanizmach samoregulacji i budowaniu zaufania międzyorganizacyjnego. Wymaga niewielkiej ingerencji koordynatora w relacje międzyorganizacyjne. Przykładowe metody kontroli wykorzystywane w poszczególnych kategoriach ujęto w tabeli 3.

Tabela 3. Przykładowe metody kontroli

Rodzaj	Kategoria	Metody kontroli
Kontrola formalna	Kontrola wyników	ustalanie celów, systemy zachęt i nagród, monitorowanie wyników
	Kontrola zachowań	zasady i procedury operacyjne, normy, standardy, monitorowanie zachowań i zachęt
Kontrola nieformalna	Kontrola społeczna	zaufanie, interakcje, reputacja, sieci społeczne, spotkania, negocjacje sporów, kodeksy postępowania, postawy i styl przywództwa, rytuały, organizacja wydarzeń społecznych, wspólne podejmowanie decyzji, wspólne podejmowanie ryzyka, wspólne rozwiązywanie problemów

Źródło: opracowano na podstawie: Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting*, op. cit., ss. 27–49; Marques, L., Ribeiro, J.A., Scapens, R.W. (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role..., op. cit., ss. 269–291; Dittilo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2015) Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. *Public Administration* 93(1), ss. 212–229.

Wybór określonych metod kontroli zależy od poziomu współzależności, zaufania i etapu rozwoju relacji międzyorganizacyjnych²⁴⁵. Dodatkowo ryzyko związane z niepewnością realizowanych procesów i zachowaniami oportunistycznymi partnerów może wpływać na wzrost poziomu kontroli i zwiększenie metod formalnych w stosunku do nieformalnej kontroli. Według Angelo

²⁴⁵ Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society* 26(2), ss. 161–191; Marques, L., Ribeiro, J.A., Scapens, R.W. (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry, op. cit., ss. 269–291.

Ditillo i in. (2015)²⁴⁶ kontrole te są wszechobecne w organizacjach publicznych i ściśle powiązane z charakterem usług publicznych, a zaufanie stanowi podstawę dla innych metod kontroli. Wymienione w tabeli 3 kategorie metod kontroli nie wykluczają się wzajemnie, lecz uzupełniają w zależności od kontekstu działania. W praktyce funkcjonowania organizacji publicznych stosowane są one łącznie²⁴⁷.

W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, że kontrola może wpływać na wzrost współpracy międzyorganizacyjnej i zwiększać poziom zaufania między partnerami w sieciach publicznych²⁴⁸. Działania kontrolne nie zawsze ograniczają elastyczność działań, ale mogą wręcz budować przejrzysty podział zadań i kompetencji, a w rezultacie poprawić postrzeganie wiarygodności innych podmiotów. Z tego względu istotne jest poznanie relacji łączących kontrolę z ryzykiem i zaufaniem oraz ustalenie, w jaki sposób te trzy konstrukty wpływają na współtworzenie wartości publicznej.

5.4. Relacje między zaufaniem, kontrolą i ryzykiem

Zaufanie, kontrola i ryzyko są postrzegane jako powiązane ze sobą konstrukty w zarządzaniu relacjami międzyorganizacyjnymi²⁴⁹. Pierwsze badania prowadzone w tym zakresie koncentrowały się na kontroli różnych form współpracy między organizacjami w celu uniknięcia problemów związanych z rozbieżnością celów poszczególnych podmiotów. Wskazują one, że relacje łączące te konstrukty mają charakter zróżnicowany i złożony.

²⁴⁶ Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2015) Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are, *op. cit.*, ss. 212–229.

²⁴⁷ Marques, L., Ribeiro, J.A., Scapens, R.W. (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry, *op. cit.*, ss. 269–291; Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2015) Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are, *op. cit.*, ss. 212–229.

²⁴⁸ Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2015) Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are, *op. cit.*, ss. 212–229; Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2010) Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23(3), ss. 350–372.

²⁴⁹ Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, *op. cit.*, ss. 251–283.

Niektórzy badacze uważają, że zaufanie i kontrola stanowią dla siebie alternatywę i odrębne metody zmniejszające ryzyko transakcyjne²⁵⁰. Zgodnie z tym podejściem kontrola formalna pozwala na rozwój zaufania, i odwrotnie – zaufanie może zmniejszyć potrzebę kontroli w postaci mechanizmów formalnych. Z drugiej strony wprowadzenie większej liczby metod kontroli zmniejsza potrzebę budowania zaufania. W zarządzaniu publicznym oznacza to, że w sytuacjach wysokiego poziomu zaufania nie są wymagane rozbudowane regulacje prawne, które mogą wręcz ograniczać możliwości tworzenia wartości publicznej. W takich sytuacjach zaufanie jest podstawą radzenia sobie z niepewnością. Ta substytucyjność obu konstruktów stanowi wyzwanie dla menedżerów publicznych, których zadaniem jest znalezienie równowagi pomiędzy nimi²⁵¹.

W przypadku braku zaufania organizacje mogą kwestionować przyczyny i kompetencje organizacji kontrolujących relacje międzyorganizacyjne²⁵². Z tego względu bez pewnego, minimalnego poziomu zaufania trudno będzie zaakceptować potrzebę kontroli czy też przestrzegać określonych wzorców zachowania. Twierdzenie to jest podstawą wielu innych badań, które wskazują, że zaufanie i kontrola uzupełniają się i wzajemnie wzmacniają. Kontrola generuje bowiem informacje, które mogą wpływać pozytywnie na rozwój zaufania do kompetencji partnerów²⁵³. Informacje pozyskane dzięki kontroli pozwalają lepiej zrozumieć zachowania i oczekiwania innych podmiotów i koordynować wspólne działania.

²⁵⁰ Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, *op. cit.*, ss. 251–283; Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, op. cit.*, ss. 27–49; Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 31(1), ss. 112–140.

²⁵¹ Edelenbos, J., Eshuis J. (2012) The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes..., *op. cit.*, ss. 647–674.

²⁵² Costa, A.C., Bijlsma-Frankema, K. (2007) Trust and control interrelations, new perspectives on the trust–control nexus. *Group and Organization Management* 32(4), ss. 392–406.

²⁵³ Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry, *op. cit.*, ss. 112–140; Vlaar, P.W.L., Van Den Bosch, F.A.J., Volberda, H.W. (2007) On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships..., *op. cit.*, ss. 407–428; Mayer, K.J., Argyres, N.S. (2004) Learning to Contract: Evidence from the Personal Computer Industry. *Organization Science* 15(4), ss. 394–410; Langfield-Smith, K., Smith, D. (2003) Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research* 14(3), ss. 281–307; Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, *op. cit.*, ss. 251–283.

Dzięki temu wzrasta również poziom dobrej woli, która – obok kompetencji – jest wyznacznikiem zaufania. Koncepcje oparte na wzajemnym uzupełnianiu się badanych konstruktów podkreślają, że wybór określonych metod kontroli w początkowej fazie współpracy międzyorganizacyjnej zależy od istniejącego poziomu zaufania między partnerami²⁵⁴. Zgodnie z tymi koncepcjami metody kontroli pomagają rozwijać zaufanie, gdyż w procesie kontroli relacji międzyorganizacyjnych niezbędny jest choćby minimalny poziom zaufania. W rezultacie stwarzają warunki do rozwoju współpracy opartej na zaufaniu. Jednakże w dojrzałych relacjach nadmierna kontrola może być szkodliwa dla relacji międzyorganizacyjnych. Wzorce kontroli oparte na zaufaniu stanowią jedną z podstawowych form kontroli relacji międzyorganizacyjnych²⁵⁵. Obejmują one umowy, które wraz z upływem czasu, wzrostem doświadczenia i przy wsparciu procesów komunikacji budują zaufanie. Zgodnie z tym podejściem zaufanie jest specyficznym rodzajem kontroli. W tej perspektywie w administracji publicznej umowy partnerskie są podstawą zaufania, gdyż ograniczają możliwości oportunistycznych zachowań, a wprowadzone w ten sposób metody kontroli stwarzają możliwości rozwoju zaufania.

Istnieje jeszcze podejście, zgodnie z którym relacje między zaufaniem i kontrolą mają charakter dualny²⁵⁶. Oba konstrukty występują równocześnie, są współzależne, ale nie redukują się wzajemnie. Oznacza to, że wzrost zaufania nie musi powodować spadku kontroli, i odwrotnie. Dodatkowo wysokiemu poziomowi zaufania towarzyszyć może wysoki poziom kontroli. Występują również sytuacje, w których oba konstrukty są równocześnie na niskich poziomach. Istotne jest, że oba są zawsze obecne²⁵⁷.

²⁵⁴ Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry, *op. cit.*, ss. 112–140; Cooper, R., Slagmulder, R. (2004) Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society* 29(1), ss. 1–26; Inkpen, A.C., Currall, S.C. (2004) The Coevolution of Trust, Control, and Learning in Joint Ventures. *Organization Science* 15(5), ss. 586–599; Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *op. cit.*, ss. 161–191.

²⁵⁵ Ouchi, W.G. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *op. cit.*, ss. 833–848; Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2010) Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?... *op. cit.*, ss. 350–372.

²⁵⁶ Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry, *op. cit.*, ss. 112–140.

²⁵⁷ Ibidem, ss. 112–140.

Natomiast ryzyko w powiązaniu z zaufaniem i kontrolą ma charakter kontekstowy i odnosi się do warunków realizacji wspólnych działań. Rozwój zaufania może zmniejszyć ryzyko zachowań oportunistycznych oraz ograniczyć asymetrię władzy i dostępu do informacji²⁵⁸. Ponadto, biorąc pod uwagę, że wraz ze spadkiem poziomu postrzeganego ryzyka wzrasta skłonność do podejmowania ryzyka, zaufanie wpływa na zwiększenie wspólnych możliwości działania²⁵⁹. Wynika to z faktu, iż zaufanie może zmniejszyć postrzegane ryzyko i ułatwić rozwiązywanie problemów międzyorganizacyjnych. Zarówno kontrola, jak i zaufanie stanowią zatem wyznaczniki ryzyka²⁶⁰.

W rezultacie można stwierdzić, że w zarządzaniu publicznym ryzyko określa warunki współtworzenia wartości. Kontrola i zaufanie wpływają natomiast na ograniczenie ryzyka w relacjach międzyorganizacyjnych. Kontrola może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na zaufanie, w zależności od poziomu i etapu ewolucji relacji międzyorganizacyjnych. W sytuacjach, gdy metody kontroli wykraczają poza konieczne zabezpieczenie działań, zaufanie może zostać zredukowane, gdy ciągłość relacji nie jest konieczna²⁶¹. Z drugiej strony formalne metody kontroli zmniejszają ryzyko zakłóceń i niepowodzenia wspólnych przedsięwzięć²⁶². Zaufanie w zarządzaniu publicznym może zostać zatem zbudowane w rezultacie stosowania metod kontroli formalnej, jak i może wynikać z doświadczenia we współpracy międzyorganizacyjnej. Wpływa ono na ograniczenie ryzyka w realizacji wspólnych działań. Podstawowe powiązania pomiędzy zaufaniem, kontrolą i ryzykiem w procesie współtworzenia wartości publicznej przedstawiono na rysunku 6.

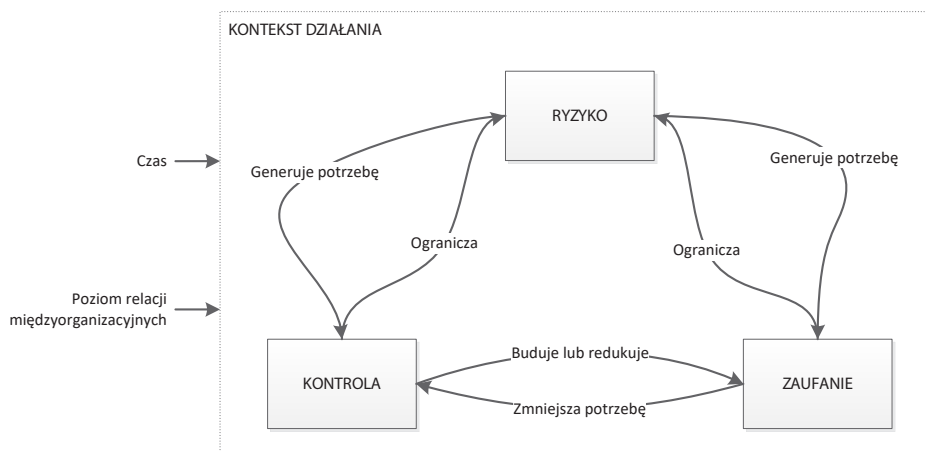
²⁵⁸ Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2018) Ryzyko relacyjne w sieciach zarządzania publicznego, op. cit., ss. 43–49; Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry, op. cit., ss. 112–140.

²⁵⁹ Şengün, A.E., Nazlı Wasti, S. (2007) Trust, control, and risk: A test of das and Teng's conceptual framework for pharmaceutical buyer-supplier relationships. *Group and Organization Management* 32(4), ss. 430–464; Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2018) Ryzyko relacyjne w sieciach zarządzania publicznego, op. cit., ss. 43–49.

²⁶⁰ Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework, op. cit., ss. 251–283.

²⁶¹ Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry, op. cit., ss. 112–140.

²⁶² Şengün, A.E., Nazlı Wasti, S. (2007) Trust, control, and risk: A test of das and Teng's conceptual framework for pharmaceutical buyer-supplier relationships, op. cit., ss. 430–464.



Rysunek 6. Podstawowe relacje między ryzykiem, zaufaniem i kontrolą

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto, ze względu na fakt, że zarówno zaufanie, jak i kontrola są konstrukcjami dynamicznie zmieniającymi się w czasie, również relacje pomiędzy nimi ewoluują. Wraz ze zmianą warunków działania, oczekiwań, wzrostu poziomu doświadczenia zmieniają się potrzeby w zakresie zaufania i kontroli. Według Henri C. Dekkera relacje pomiędzy tymi konstrukcjami mają charakter nieliniowy, aż do poziomu, w którym zaufanie powinno zastąpić formalne kontrole²⁶³. Jeżeli w takich sytuacjach mechanizmy kontroli będą przeważały, zaufanie relacyjne zostanie ograniczone. W badaniu relacji pomiędzy zaufaniem i kontrolą ważne jest zatem uwzględnienie kontekstu działania i poziomu rozwoju relacji międzyorganizacyjnych. Analizy prowadzone w tym zakresie mogą wspomóc decyzje podejmowane w celu stymulowania innowacji publicznych.

5.5. Ryzyko, zaufanie i kontrola a innowacyjność usług publicznych

Innowacje cieszą się dużym zainteresowaniem w wielu dyscyplinach naukowych. Również w obszarze nauk o zarządzaniu i jakości stanowią one jeden z podstawowych obszarów badawczych, są różnie definiowane i analizowane w ujęciu wielu teorii naukowych. Niektórzy autorzy uważają, że

²⁶³ Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting*, op. cit., ss. 27–49.

innowacje są synonimem reformy i zmiany, inni z kolei podkreślają ich przełomową nowość²⁶⁴.

Współcześnie coraz większą wagę przywiązuje się do innowacyjności sektora publicznego. Wynika to z rosnących oczekiwań społeczeństwa, ograniczeń posiadanych zasobów i złożoności problemów, z którymi boryka się administracja publiczna. Podkreśla się, że innowacje mogą przyczynić się do zwiększenia zdolności i skuteczności realizacji zadań publicznych poprzez generowanie nowych, kreatywnych pomysłów²⁶⁵. Niektórzy utrzymują, że innowacje w sektorze publicznym są mało prawdopodobne z powodu niskiej elastyczności tego sektora, biurokracji, braku konkurencji rynkowej oraz kultury unikania ryzyka²⁶⁶. Jednakże jest to znacznie bardziej innowacyjny sektor, niż się powszechnie uważa. Przykład może stanowić Internet, będący rezultatem prac Agencji Zaawansowanych Projektów Badawczych w Obszarze Obronności, która jest organizacją publiczną, czy też szeroko wdrażane na świecie takie rozwiązania, jak e-administracja, edukacja online, diagnostyka chorób online²⁶⁷.

Według Jean Hartley, Evy Sørensen i Jacoba Torfinga innowacje stanowią „złożony i iteracyjny proces, w którym definiowane są problemy, nowe pomysły są opracowywane i łączone, prototypy i piloty są projektowane, testowane i przeprojektowywane, a nowe rozwiązania są wdrażane, rozpowszechniane i poddawane analizie z perspektywy problematyki ich praktycznego zastosowania”²⁶⁸. Zgodnie z inną definicją innowacje stanowią „celowy wysiłek ukierunkowany na zaprojektowanie, realizację i rozpowszechnienie nowych polityk

²⁶⁴ Hartley, J. (2005) *Innovation in Governance and Public Service: Past and Present*. *Public Money & Management* 25, ss. 27–34; Sorensen, E., Torfing, J. (2011) *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*. *Administration & Society* 43(8), ss. 842–868; Li, Y. (2021) *A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation*. *Policy Studies* 42(2), ss. 193–209.

²⁶⁵ Osborne, S.P., Brown, L. (2011) *Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?* *Public Administration* 89(4), ss. 1335–1350; Hartley, J., Sørensen, E., Torfing, J. (2013) *Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship*. *Public Administration Review* 73(6), ss. 821–830.

²⁶⁶ Sorensen, E., Torfing, J. (2011) *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*, op. cit., ss. 842–868; Li, Y. (2021) *A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation*, op. cit., ss. 193–209.

²⁶⁷ Li, Y. (2021) *A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation*, op. cit., ss. 193–209.

²⁶⁸ Hartley, J., Sørensen, E., Torfing, J. (2013) *Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship*, op. cit., ss. 821–830, 822.

publicznych, usług, organizacji i procedur, które zmieniają ustalone praktyki i konwencjonalne myślenie w określonej dziedzinie”²⁶⁹. Definicje te podkreślają złożoność innowacji, ich unikalność i potrzebę zaangażowania wielu zasobów i czasu do ich osiągnięcia. Podkreślają nowatorstwo wdrażanych rozwiązań i kreatywne podejście do formułowania polityk publicznych. Wskazują na fazy procesu innowacji, który obejmuje definiowanie problemu, opracowywanie nowych pomysłów, testowanie i wybór najlepszego rozwiązania, a następnie jego wdrożenie i rozpowszechnienie. Takie podejście do innowacji w sektorze publicznym rozszerza teorię Josepha Schumpetera²⁷⁰, zgodnie z którą innowacje są produktem, procesem lub procedurą i nie stanowią tylko nowego pomysłu w danym obszarze działania, ale także rozwiązanie nastawione na praktykę. Jak podkreślają Barbara C. Crosby, Paul ‘t Hart i Jacob Torfing, innowacje różnią się od standardowego procesu kształtowania polityk publicznych ze względu na²⁷¹:

- przeformułowanie istniejących definicji problemów oraz skupienie się na możliwościach, a nie ograniczeniach;
- wyszukiwanie, tworzenie i uznawanie nowych, niesprawdzonych i kreatywnych pomysłów;
- odkrywanie zasad działania dzięki eksperymentom;
- iteracyjne procesy projektowania, oceny i rozpowszechniania.

W ujęciu tych autorów innowacje w sektorze publicznym są sumą zaangażowania, motywacji i rozproszonych przedsięwzięć wielu osób podejmujących działania wykraczające poza to, co regulują akty prawne. Podejście to nie obala teorii Marka Moore’a (1995)²⁷², zgodnie z którą tworzenie nowej wartości publicznej jest obowiązkiem menedżerów publicznych, jednak precyzuje, że ich rolą jest wyłanianie spośród pracowników administracji publicznej osób o odpowiednich zdolnościach i pomysłach i wspieranie ich działań w celu współtworzenia innowacyjnych rozwiązań.

W literaturze przedmiotu można zidentyfikować trzy ogólne podejścia do innowacji publicznych. Są to: tradycyjna administracja publiczna, New Public

²⁶⁹ Sørensen, E., Torfing, J. (2017) Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration* 47(7), ss. 826–839.

²⁷⁰ Schumpeter, J. (1960) *Teoria rozwoju gospodarczego*. PWN, Warszawa.

²⁷¹ Crosby, B.C., ‘t Hart, P., Torfing, J. (2017) Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review* 19(5), ss. 655–669, 657.

²⁷² Moore, M. (1995) *Creating Public Value*, op. cit.; Moore, M. (2013) *Recognizing Public Value*. Harvard University Press, Cambridge.

Management i New Public Governance²⁷³. Tradycyjna administracja publiczna opiera się na proceduralnym podejściu do świadczenia usług publicznych. W tym modelu poziom innowacji jest niski, gdyż wynika z decyzji politycznych, ma charakter odgórny, a inne podmioty i organizacje mają niewielki wpływ na generowanie i wdrażanie nowych rozwiązań. Z kolei innowacje w ujęciu New Public Management wynikają z konkurencji rynkowej i ukierunkowania na efektywność, które zmuszają organizacje publiczne do poprawy jakości świadczenia usług publicznych. Model ten wzoruje się na funkcjonowaniu sektora prywatnego. Jednakże w praktyce nie spełnił on wiązanych z nim oczekiwań, gdyż różnice w funkcjonowaniu sektora prywatnego i publicznego są tak znaczne, że uniemożliwiają kierowanie się tymi samymi zasadami. Natomiast New Public Governance opiera się na zaangażowaniu wielu podmiotów z różnych sektorów w sieci współpracy. Współcześnie uważane jest za najlepszy model służący generowaniu innowacji publicznych, ponieważ pozwala na łączenie zasobów i zdolności wielu różnorodnych organizacji, w tym instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, grup interesu, ekspertów, firm prywatnych. W rezultacie takie zasoby innowacyjne, jak wiedza, przywództwo, kreatywność i finanse są integrowane i wykorzystywane do współtworzenia innowacyjnych rozwiązań w sektorze publicznym²⁷⁴. Rozwiązania te obejmują²⁷⁵:

1. innowacje procesowe, odnoszące się zarówno do procesów zewnętrznych, jak i wewnętrznych;
2. innowacje administracyjne, polegające na tworzeniu nowych form organizacyjnych, a także wprowadzaniu nowych metod i technik zarządzania;
3. innowacje technologiczne, obejmujące wykorzystanie nowych technologii do świadczenia usług publicznych;

²⁷³ Hartley, J., Sørensen, E., Torfing, J. (2013) Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship, op. cit., ss. 821–830; Osborne, S.P., Brown, L. (2011) Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?, op. cit., ss. 1335–1350; Li, Y. (2021) A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation, op. cit., ss. 193–209.

²⁷⁴ Torfing, J., Sørensen, E., Roiseland, A. (2016) Transforming the Public Sector into an Arena for co-Creation: Barriers, Drivers, and Ways Forward. *Administration & Society* 51(5), ss. 795–825; Osborne, S., Brown, L. (2011) Innovation in Public Services: Engaging with Risk. *Public Money & Management* 31(1), ss. 4–6; Hartley, J. (2005) Innovation in Governance and Public Service: Past and Present, op. cit., ss. 27–34.

²⁷⁵ De Vries, H., Bekkers, V., Tummers, L. (2016) Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration* 94(1), ss. 146–166, 153.

4. innowacje produktowe lub usługowe, czyli tworzenie nowych usług publicznych lub produktów;
5. innowacje w zarządzaniu, obejmujące nowe formy i procesy w celu rozwiązywania problemów społecznych;
6. innowacje koncepcyjne, polegające na wprowadzaniu nowych koncepcji, rozwiązań i pomysłów, które wpływają na zmianę cech problemów społecznych i sposobów radzenia sobie z nimi.

Jednakże generowanie i wdrażanie innowacji publicznych nie jest łatwym zadaniem. Wynika to z ich cech charakterystycznych, które obejmują niejednorodność, dynamikę oraz funkcjonowanie w warunkach ryzyka²⁷⁶. Sieci publiczne są układami heterogenicznymi, gdyż tworzą je różne, niezależne podmioty z odmiennymi doświadczeniami, zasobami i pomysłami. Ta różnorodność może być źródłem problemów wynikających z odmiennej interpretacji zdarzeń i różnic w potrzebach, co w rezultacie może ograniczyć innowacyjność sieci publicznych. Dodatkowo doświadczenie, potrzeby i strategie podmiotów w sieciach publicznych zmieniają się w czasie, a przedsięwzięcia przez nie podejmowane obarczone są ryzykiem m.in. o charakterze organizacyjnym, technologicznym, finansowym itp. Ponadto innowacje nie zawsze są skuteczne i nie zawsze przynoszą korzyść społeczeństwu, a nawet mogą stanowić twórczą destrukcję i prowadzić do negatywnych konsekwencji²⁷⁷.

5.6. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że ryzyko tworzy kontekst, w którym funkcjonują sieci publiczne. Wynika to z faktu, że realizacja bieżących zadań publicznych może ograniczać możliwości wdrażania zmian, a brak chęci do podejmowania ryzyka może skutkować nieskutecznym łączeniem zasobów i ograniczoną współpracą, co w rezultacie utrudni tworzenie wartości

²⁷⁶ Li, Y. (2021) A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation, op. cit., ss. 193–209.

²⁷⁷ Hartley, J., Sørensen, E., Torfing, J. (2013) Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship, op. cit., ss. 821–830, 821; Osborne, S.P., Brown, L. (2011) Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?, op. cit., ss. 1335–1350; Li, Y. (2021) A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation, op. cit., ss. 193–209.

publicznej²⁷⁸. Jednakże podejmowanie ryzyka ma kluczowe znaczenie w zakresie generowania innowacji, będących siłą napędową wartości publicznej. Każde przedsięwzięcie wiąże się bowiem z ryzykiem, a jedynie jego zrozumienie, zaakceptowanie, próba minimalizacji i zaadaptowanie się do niepewnych warunków działania stwarzają podstawy do generowania innowacji. Celowi temu sprzyja zaufanie i odpowiedni poziom kontroli, które warunkują procesy współpracy w sieciach publicznych.

Zaufanie posiada kluczowe, pozytywne znaczenie w procesie generowania innowacji i wartości publicznej. Buduje klimat współpracy, sprzyjający zarówno nowym ideom, jak i łączeniu zasobów oraz wspólnej realizacji działań. Łagodzi ryzykowny charakter innowacji poprzez wymianę informacji i wiedzy oraz rozwijanie pozytywnych relacji międzyorganizacyjnych²⁷⁹. Stanowi czynnik napędowy tworzenia wartości publicznej. Z kolei wpływ kontroli zależy od jej dostosowania do uwarunkowań realizacji wspólnych inicjatyw. W zależności od cech charakterystycznych sieci publicznych i możliwości kreowania wartości przez organizacje w niej uczestniczące kontrola może wspierać kulturę organizacyjną kładącą nacisk na rozwój²⁸⁰. Pozytywny wpływ kontroli zarówno procesów, jak i wyników opiera się zatem na oczekiwaniach poprawy jakości usług publicznych i wynikających z tego korzyści dla poszczególnych organizacji. Jednakże zbyt statyczna i proceduralna kontrola wskaźników może hamować rozwój procesów innowacji i tworzenia wartości publicznej. Z tego względu istotne jest, aby metody kontroli dostosowywać sukcesywnie do istniejących potrzeb. Ponadto w perspektywie generowania innowacji publicznych można zidentyfikować trzy wymiary ryzyka, zaufania i kontroli odnoszące się do:

²⁷⁸ Brown, L., Osborne, S.P. (2013) Risk and Innovation: Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review* 15(2), ss. 186–208; Li, Y. (2021) A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation, op. cit., ss. 193–209.

²⁷⁹ Giest, S. (2019) Trust Dynamics in Innovation Networks: The Chicago Life Science Cluster. *Administration and Society* 51(2), ss. 325–343; Klijn, E.-H., Sierra, V., Ysa, T., Berman, E., Edelenbos, J., Chen, D.Y. (2016) The influence of trust on network performance in Taiwan, Spain, and the Netherlands: A cross-country comparison. *International Public Management Journal* 19, ss. 111–139.

²⁸⁰ Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E., van Thiel, S. (2014) Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation? *Public Management Review* 16(1), ss. 45–66.

1. podmiotów uczestniczących w procesie generowania informacji;
2. procesu generowania innowacji;
3. użyteczności gotowej innowacji.

Innowacyjność usług publicznych wiąże się zawsze z ryzykiem – doboru nieodpowiednich partnerów, błędów w przygotowaniu i realizacji procesów czy też uzyskania rezultatów nieadekwatnych do potrzeb społecznych. Do działania w tak niepewnych warunkach niezbędny jest odpowiedni poziom zaufania i kontroli, które również mogą odnosić się do partnerów, realizowanych procesów oraz wdrożonych innowacji, np. do wykorzystywania technologii cyfrowych do realizacji procesów zarządzania. Poziom niezbędnego zaufania i kontroli zależy od uwarunkowań sytuacyjnych. Bezgraniczne zaufanie jest groźne, podobnie jak nadmierna kontrola. Z tego względu w procesie tworzenia wartości publicznej potrzebna jest równowaga pomiędzy ryzykiem, zaufaniem i kontrolą.

6. Wykorzystanie technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym

6.1. Technologie cyfrowe i zarządzanie cyfrowe

Choć nowoczesne technologie cyfrowe znajdują zastosowanie w zarządzaniu publicznym od lat 90. XX wieku, w ostatnich latach, wraz z dynamicznym rozwojem technologicznym, poziom ich wykorzystania znacznie wzrósł²⁸¹. Początkowa faza ich implementacji ukierunkowana była na wzrost efektywności i transparentności procesów wewnętrznych. Wraz z pojawieniem się Internetu zastosowanie nowoczesnych technologii ewoluowało w kierunku zarządzania partycypacyjnego i budowania zaufania między organizacjami publicznymi a społeczeństwem. Współcześnie widoczna jest wszechobecność nowoczesnych technologii i tendencja do wspólnego, cyfrowego zarządzania²⁸². Uważa się, że

²⁸¹ Weerakkody, V., Omar, A., El-Haddadeh, R., Al-Busaidy, M. (2016) Digitally-enabled service transformation in the public sector: The lure of institutional pressure and strategic response towards change. *Government Information Quarterly* 33(4), ss. 658–668; Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. *Government Information Quarterly* 33(2), ss. 211–222; Nowicka, K. (2019) Technologie cyfrowe jako determinanta transformacji łańcuchów dostaw. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa; Szymczak, M., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2011) Information in the city traffic management system. The analysis of the use of information sources and the assessment in terms of their usefulness for city routes users. *LogForum* 7(2), s. 4.

²⁸² Gil-Garcia, J.R., Dawes, S.S., Pardo, T.A. (2018) Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review* 20(5), ss. 633–646; Lee, J., Kim, B.J., Park, S., Park, S., Oh, K. (2018) Proposing a value-based digital government model: Toward broadening sustainability and public participation. *Sustainability* 10(9), s. 3078;

taki sposób zarządzania prowadzi do innowacyjności, koprodukcji, przejrzystości, a także ułatwia tworzenie wartości publicznej. Inicjatywy w tym zakresie mają przede wszystkim charakter ogólny.

Technologie cyfrowe obejmują Internet, aplikacje mobile, media społecznościowe, zbiory dużych danych, które opierają się na takich rozwiązaniach, jak sieci techniczne, czujniki, sztuczna inteligencja, blockchain itd.²⁸³. Aktualnie najczęściej wymienianymi w literaturze technologiami cyfrowymi w zarządzaniu publicznym są²⁸⁴:

- technologie informacyjno-komunikacyjne (*Information and Communication Technologies, ICT*) używane do przetwarzania, gromadzenia i przesyłania informacji; są to najczęściej wykorzystywane technologie w zarządzaniu publicznym;
- System informacji geograficznej (*Geographic Information System, GIS*) służący do ewidencjonowania i wizualizacji zdarzeń;
- Internet rzeczy (*Internet of Things, IoT*) stwarzający możliwości wymiany danych i informacji;
- Internet usług (*Internet of Services, IoS*), który integruje wiele usług w celu wspomagania komunikacji i procesów podejmowania decyzji;
- duże zbiory danych (*Big Data*) – zbiory danych, które wymagają zaawansowanych technik analitycznych.

Powyższe technologie cyfrowe wpłynęły na rozwój wielu koncepcji naukowych, w tym e-administracji, e-partycypacji, zarządzania 2.0, cyfrowego

Ziemba, E. (2020) The Contribution of ICT Adoption by Local Governments to Sustainability – Empirical Evidence from Poland. *Information Systems Management* 38(2), ss. 116–134.

²⁸³ Gong, Y., Yang, J., Shi, X. (2020) Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. *Government Information Quarterly* 37(3), s. 101487.

²⁸⁴ Drăgoicea, M., Badr, N.G., Falcão e Cunha, J., Oltean, V.E. (2018) From Data to Service Intelligence: Exploring Public Safety as a Service. *Lecture Notes in Business Information Processing* 331, ss. 344–357; Bernardini, G., Santarelli, S., Quagliarini, E., D’Orazio, M. (2017) Dynamic guidance tool for a safer earthquake pedestrian evacuation in urban systems. *Computers, Environment and Urban Systems* 65, ss. 150–161; Martin, C., Evans, J., Karvonen, A., Paskaleva, K., Yang, D., Linjordet, T. (2019) Smart-sustainability: A new urban fix? *Sustainable Cities and Society* 45, ss. 640–648; Ran, J., Nedovic-Budic, Z. (2016) Integrating spatial planning and flood risk management: A new conceptual framework for the spatially integrated policy infrastructure. *Computers, Environment and Urban Systems* 57, ss. 68–79; Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2020) Smart City w budowaniu odporności miast na zagrożenia. *Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka* 41(4), ss. 75–90.

zarządzania, otwartej administracji, inteligentnego zarządzania itd.²⁸⁵. W rozważaniach w niniejszym rozdziale zostało przyjęte określenie „technologie cyfrowe”, opracowane przez OECD, które obejmuje wszelkie dostępne rozwiązania technologiczne służące do wytwarzania, gromadzenia, wymiany, agregacji, analizy, przeszukiwania i prezentacji danych i informacji w celu rozwoju usług²⁸⁶. Z kolei zarządzanie cyfrowe (*digital governance*) to proces, w którym podmioty administracji publicznej, organizacje pozarządowe i prywatne, stowarzyszenia obywatelskie i osoby fizyczne wykorzystują nowoczesne rozwiązania technologiczne do tworzenia wartości publicznej i wspierania dostępu do danych, usług i treści²⁸⁷. Jego celem jest przeprojektowywanie i stały rozwój organizacji publicznych w taki sposób, aby były one jak najlepiej dostosowane do zaspokajania potrzeb społeczeństwa.

Wdrażanie zarządzania cyfrowego w sektorze publicznym jest mocno promowane przez OECD i Komisję Europejską, gdyż daje ono wiele możliwości. Technologie cyfrowe stwarzają bowiem podstawy do lepszego zarządzania relacjami zarówno z interesariuszami, jak i innymi organizacjami zaangażowanymi w procesy świadczenia usług publicznych, a w rezultacie dostarczają wyższą wartość publiczną. W kontekście wizerunku organizacji publicznych zarządzanie cyfrowe umożliwia sprawniejszą i bardziej przejrzystą realizację zadań publicznych, czego efektem jest wzrost zaufania publicznego²⁸⁸. Wzrost

²⁸⁵ Gil-Garcia, J.R., Dawes, S.S., Pardo, T.A. (2018) Digital government and public management research: finding the crossroads, op. cit., ss. 633–646; Weerakkody, V., Omar, A., El-Haddadeh, R., Al-Busaidy, M. (2016) Digitally-enabled service transformation in the public sector: The lure of institutional pressure and strategic response towards change, op. cit., ss. 658–668; Jastrzębska K. (2018) Elektroniczna administracja..., op. cit.; Ziemia, E. (2020) The Contribution of ICT Adoption by Local Governments to Sustainability – Empirical Evidence from Poland, op. cit., ss. 116–134.

²⁸⁶ OECD (2014) Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD: Paris, France.

²⁸⁷ Chung, C. (2020) Developing Digital Governance: South Korea as a Global Digital Government Leader. Routledge; OECD (2014) Organisation for Economic Co-operation and Development, op. cit.; OECD (2019) Organisation for Economic Co-operation and Development. Strengthening Digital Government. OECD: Paris, France.

²⁸⁸ Gil-Garcia, J.R., Dawes, S.S., Pardo, T.A. (2018) Digital government and public management research: finding the crossroads, op. cit., ss. 633–646; Jastrzębska, K. (2018) Elektroniczna administracja..., op. cit.; Ziemia E. (2020) Exploring levels of ICT adoption and sustainability – The case of local governments from Poland. Procedia Computer Science 176, ss. 3067–3082; Alcaide Muñoz, L., Rodríguez Bolívar, M.P., López Hernández, A.M. (2017) Transparency in Governments: A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures. American Review of Public Administration 47(5), ss. 550–573;

wydajności, kosztów i jakości świadczenia usług zachęca społeczności lokalne do współudziału w procesie tworzenia wartości publicznej. Rozwijają się zatem procesy koprodukcji usług publicznych, które opierają się na samoorganizacji społeczeństw lokalnych w zakresie wdrażania nowych lub doskonalenia istniejących usług w celu ich dostosowania do potrzeb społecznych i wspólnego tworzenia wartości. Dzięki temu stworzone zostają podstawy pod rozwój społeczeństwa obywatelskiego i sprawnego zarządzania państwem. Jednakże według Johna Bertot i in. (2016)²⁸⁹ osiągnięcie podobnych rezultatów opiera się na takich zdolnościach, jak:

- zdolności organizacji publicznych do proaktywnych relacji ze społeczeństwem i innymi odbiorcami elektronicznych usług publicznych;
- zdolności organizacji publicznych do angażowania się we współpracę z innymi podmiotami sektora publicznego w zakresie świadczenia usług publicznych;
- zdolności organizacji publicznych do włączania organizacji pozarządowych we współtworzenie usług publicznych;
- zdolności organizacji publicznych do świadczenia cyfrowych usług publicznych na wielu platformach równocześnie;
- zdolności obywateli do korzystania z cyfrowych technologii i cyfrowych usług publicznych.

Podobnie Min-Seok Pang i in. (2014)²⁹⁰ oraz Sohail Raza Chohan i in. (2020)²⁹¹ uważają, że do kreowania wartości publicznej konieczne jest istnienie takich zdolności, jak: zdolność do zaangażowania organizacji publicznych, zdolność do koprodukcji, zdolność do innowacji, zdolność do świadczenia usług i zdolność do budowania zasobów. Technologie cyfrowe odgrywają rolę pośredników pomiędzy wymienionymi zdolnościami a wartością publiczną, gdyż umożliwiają

Saxena, K.B.C. (2005) Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management* 18(6), ss. 498–513.

²⁸⁹ Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework, op. cit., ss. 211–222.

²⁹⁰ Pang, M.-S., Lee, G., DeLone, W.H. (2014) IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology* 29(3), ss. 187–205.

²⁹¹ Chohan, S.R., Hu, G., Si, W., Pasha, A.T. (2020) Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan. *Transforming Government: People, Process and Policy* 14(3), ss. 495–522.

wielokierunkową komunikację, dzielenie się wiedzą i informacjami, a także wspólne poszukiwanie rozwiązań złożonych problemów.

Ze względu na szeroki zakres i wieloaspektowość zarządzania cyfrowego badania w tym zakresie mają charakter interdyscyplinarny i prowadzone są z wielu perspektyw. Problematyką tą interesują się informatycy, badacze zajmujący się administracją publiczną, polityką publiczną, inżynierią, socjologią, zarządzaniem, ekonomią, prawem i wielu innych. W rezultacie spośród podejść do tej problematyki wyłoniły się trzy główne trendy badawcze: determinizm technologiczny, determinizm społeczny i podejście ujednolicone²⁹². W pierwszym trendzie badacze koncentrują się na rozwoju technologicznym, którego rolą jest tworzenie nowych kanałów komunikacji między organizacjami publicznymi a ich interesariuszami, a także generowanie zmian w procesach pracy. Z kolei zwolennicy determinizmu społecznego badają różne sposoby wykorzystania technologii zgodnie z potrzebami określonych grup społecznych. W takim ujęciu znaczenie danej technologii cyfrowej zależy od czynników organizacyjnych, kontekstowych i zachowania społeczności lokalnych. Z kolei podejście ujednolicone stanowi połączenie dwóch poprzednich trendów badawczych. Zakłada ono, że wykorzystanie technologii generuje zmiany w społeczeństwie, które w procesie korzystania z tych technologii zgłasza potrzebę wdrażania kolejnych rozwiązań. Takie wzajemne sprzężenia w rezultacie napędzają dalszy rozwój społeczny i technologiczny.

6.2. Ewolucja zastosowania technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym

Nowoczesne technologie, dzięki znaczącemu zwiększeniu możliwości świadczenia usług, cieszą się wciąż rosnącym zainteresowaniem i rozwojem w organizacjach publicznych. W ostatnich latach poziom ich implementacji w realizacji usług publicznych znacząco wzrósł, jednakże widoczne są duże różnice pomiędzy państwami, regionami i samorządami lokalnymi w zakresie ich zastosowania. Wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych nie jest bowiem łatwym procesem, gdyż zależy od wielu czynników o charakterze organizacyjno-społecznym. Z tego względu wiele badań naukowych zostało

²⁹² Luna-Reyes, L.F., Gil-Garcia, J.R. (2014) Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly* 31(4), ss. 545–555.

poświęconych modelom dojrzałości w zakresie zastosowania tych technologii w zarządzaniu publicznym. Istnieje 25 modeli dojrzałości, które można podzielić na trzy typy: modele rządowe, podejścia holistycznego oraz ewolucyjne²⁹³. Modele rządowe są opracowywane ogólnie w celu przygotowania rekomendacji i zaleceń ukierunkowanych na zwiększenie poziomu zastosowania rozwiązań technologicznych w organizacjach publicznych. Z kolei modele podejścia holistycznego mają na celu wypracowanie najlepszych rozwiązań i wspieranie władz rządowych we wdrażaniu nowoczesnych technologii w ramach współdziałania międzysektorowego, realizacji wspólnych projektów czy też działalności konsultingowej. Najczęściej badane są modele ewolucyjne, które koncentrują się na stopniach rozwoju technologicznego organizacji publicznych. Opierają się one na analizie podobieństw badanych przypadków.

Jednym z najczęściej przywoływanych modeli rozwoju technologicznego w zarządzaniu publicznym jest podział na: cyfryzację (*digitization*), digitalizację (*digitalization*) i transformację cyfrową (*digital transformation*)²⁹⁴. Cyfryzacja polega na zastępowaniu techniki analogowej cyfrową i wykorzystaniu nowoczesnych technologii w realizacji zadań związanych z dostarczaniem usług publicznych. Odnosi się ona przede wszystkim do obiegu dokumentacji wewnętrznej i zewnętrznej. Digitalizacja z kolei wskazuje, w jaki sposób dzięki technologiom można zmienić istniejące procesy. Polega ona przykładowo na wdrożeniu nowych kanałów komunikacyjnych, zmianie sposobów dostarczania usług publicznych, a także intensyfikacji zarządzania relacjami z klientami i partnerami, którymi mogą być zarówno inne organizacje publiczne i pozarządowe, jak i przedsiębiorstwa prywatne. W rezultacie digitalizacja umożliwia lepszą realizację procesów i ułatwia zarządzanie relacjami między nimi. Ostatnim etapem w tej klasyfikacji jest transformacja cyfrowa, która umożliwia rozwój nowych

²⁹³ Concha, G., Astudillo, H., Porrúa, M., Pimenta, C. (2012) E-Government procurement observatory, maturity model and early measurements. *Government Information Quarterly* 29, ss. 43–50; Fath-Allah, A., Cheikhi, L., Al-Qutaish, R.E., Idri, A. (2014) E-government maturity models: A comparative study. *International Journal of Software Engineering & Applications* 5(3), ss. 71–91; Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework, op. cit., ss. 211–222; Chohan, S.R., Hu, G., Si, W., Pasha, A.T. (2020) Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan, op. cit., ss. 495–522.

²⁹⁴ Verhoef, P.C., Broekhuizen, T., Bart, Y., Bhattacharya, A., Dong, J.Q., Fabian, N., Haenlein, M. (2021) Digital transformation: A multidisciplinary reflection and research agenda. *Journal of Business Research* 122, ss. 889–901.

form działalności i modeli biznesu. W zarządzaniu publicznym pozwala ona na opracowanie usług publicznych zgodnie z indywidualnymi preferencjami członków społeczności oraz realizację procesów zarządzania usługami publicznymi ponad granicami organizacyjnymi.

Rozszerzeniem tego modelu jest koncepcja Tomasza Janowskiego (2015)²⁹⁵, który zidentyfikował czteroetapowy model ewolucji rozwiązań technologicznych w zarządzaniu publicznym obejmujący: cyfryzację, transformację, zaangażowanie oraz kontekstualizację. Każdy z tych etapów stanowi podstawę do wdrażania następnego etapu. Pierwszy z nich – cyfryzacja – ukierunkowany jest na zwiększenie wewnętrznej wydajności organizacji publicznych poprzez wzrost zastosowania rozwiązań technologicznych. Obejmuje gromadzenie, analizowanie i udostępnianie innym organizacjom publicznym, prywatnym, pozarządowym oraz obywatelom danych, informacji oraz dokumentów w formacie cyfrowym, a nie analogowym czy też fizycznym. Etap ten nie wpływa na efektywność realizowanych procesów, a jedynie zmienia sposób dostępu do danych. Dopiero drugi etap ewolucji – transformacja – wprowadza możliwości przekształcenia struktur organizacyjnych i realizowanych procesów wewnętrznych zarówno w jednej, jak i w wielu instytucjach publicznych na różnych poziomach jednocześnie w wyniku wdrażania technologii. W rezultacie zostają uruchomione procesy mające na celu wdrażanie innowacji technologicznych i organizacyjnych, czego pośrednim efektem może być poprawa relacji ze społeczeństwem, przedsiębiorstwami prywatnymi i pozarządowymi. Jednakże etap transformacji nie uwzględnia bezpośrednich relacji z interesariuszami i ich partycypacji w procesach podejmowania decyzji. Takie przedsięwzięcia są dopiero przedmiotem trzeciego etapu – zaangażowania. Etap ten ukierunkowany jest na ułatwienie relacji zewnętrznych i wzrost efektywności świadczenia usług publicznych poprzez zaangażowanie podmiotów z innych sektorów w proces realizacji tych usług, promowanie gospodarki i społeczeństwa wiedzy, a także zapewnienie przejrzystości i otwartości organizacji publicznych. Taka forma wykorzystania nowoczesnych technologii pozwala na szybkie zarządzanie procesami i relacjami z wieloma partnerami równocześnie. Relacje te klasyfikowane są

²⁹⁵ Janowski, T. (2015) Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly* 32(3), ss. 221–236; Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework, op. cit., ss. 211–222.

w następujący sposób²⁹⁶:

- G2C: relacje łączące organizacje publiczne z obywatelami, przykładowo płatności online, składanie wniosków administracyjnych online, głosowania elektroniczne, udostępnianie informacji na stronach internetowych poszczególnych organizacji, partycypacja w blogach i forach itp.;
- G2B: interakcje między organizacjami publicznymi i sektorem prywatnym, np. składanie wniosków przez formularze online, realizacja zamówień online, publiczne udostępnianie przejrzystych zasad prowadzenia działalności gospodarczej;
- G2E: usprawnienia w zakresie komunikacji między organizacjami publicznymi i ich pracownikami, w tym prowadzenie Intranetu oraz zdalnego systemu obiegu dokumentów wewnętrznych, uruchomienie VPN itp.;
- G2G: relacje między różnymi organizacjami publicznymi, np. wymiana dobrych praktyk, zasad i polityk online, uruchomienie wspólnej platformy wymiany informacji i wiedzy dla wielu organizacji publicznych itp.

Według Tomasza Janowskiego (2015)²⁹⁷ w jego modelu najbardziej zaawansowany jest etap kontekstualizacji, który posiada cechy trzech poprzednich etapów, a dodatkowo uwzględnia specyficzne uwarunkowania lokalne i sektorowe. Przedsięwzięcia podejmowane na tym etapie mają charakter holistyczny i ukierunkowane są na realizację celów strategicznych. W rezultacie bezpośrednio oddziałują na zwiększenie potencjału świadczenia usług publicznych i na rozwój lokalny.

Ewolucja zastosowania technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym wskazuje, że jest to tendencja stała, choć odmienna w poziomie, wielowymiarowa i niejednorodna. Poziom zaawansowania rozwoju technologicznego między państwami jest diametralnie zróżnicowany, zależny od posiadanych zasobów,

kultury społecznej czy też poziomu demokracji²⁹⁸. Niemniej zarówno w krajach

²⁹⁶ Marzooqi, S.A., Nuaimi, E.A., Al-Qirim, N. (2017) E-governance (G2C) in the public sector: citizens acceptance to E-government systems – Dubai's case. ICC '17: Proceedings of the Second International Conference on Internet of things, Data and Cloud Computing; March 2017, Article No.: 112.

²⁹⁷ Janowski, T. (2015) Digital government evolution: From transformation to contextualization, op. cit., ss. 221–236; Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework, op. cit., ss. 211–222.

²⁹⁸ Knox, C., Janenova, S. (2019) The e-government paradox in post-Soviet countries. International

rozwiniętych, jak i rozwijających się podejmowane są inicjatywy lokujące stosowane rozwiązania technologiczne na jednym z zaprezentowanych etapów ewolucji. Ponadto w procesie zarządzania cyfrowego może wystąpić wiele problemów wewnętrznych i zewnętrznych różnicujących poziom implementacji technologii.

6.3. Zawiłość problematyki zarządzania cyfrowego

Zrozumienie zarówno znaczenia, jak i problemów mogących pojawić się w procesie zarządzania cyfrowego jest niezmiernie ważne dla decydentów i menedżerów sektora publicznego. Wdrażanie i wykorzystanie technologii cyfrowych wiąże się z wysokimi inwestycjami, pokładane są w nich duże nadzieje na poprawę funkcjonowania organizacji publicznych i dostarczenie wyższej wartości społeczeństwu. Jednak dotychczasowe badania wskazują, że wiele z inicjatyw związanych z wdrażaniem technologii cyfrowych kończy się niepowodzeniem ze względu na występowanie problemów i ograniczeń, które nie były przewidziane na etapie planowania i projektowania wdrażanych systemów²⁹⁹. Problematyka ta jest szczególnie widoczna w krajach rozwijających się. Badania wskazują, że w takich krajach projekty związane z wdrażaniem technologii cyfrowych kończą się powodzeniem jedynie w 15% przypadków³⁰⁰.

Według Vishantha Weerakkody'ego i in. (2016)³⁰¹ wdrażanie technologii cyfrowych często nie jest postrzegane jako zintegrowany proces zmian, ale raczej jako odrębne projekty. Wdrażane są one bez odniesienia do istniejących potrzeb społecznych i cech charakterystycznych organizacji publicznych, a także nierzadko pod wpływem nacisków politycznych. Z kolei Yiwei Gong

Journal of Public Sector Management 32(6), ss. 600–615; Kong, L., Woods, O. (2018) The ideological alignment of smart urbanism in Singapore: Critical reflections on a political paradox. Urban Studies 55(4), ss. 679–701.

²⁹⁹ Gong, Y., Yang, J., Shi, X. (2020) Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture, op. cit., s. 101487; Tassabehji, R., Hackney, R., Popovič, A. (2016) Emergent digital era governance: Enacting the role of the 'institutional entrepreneur' in transformational change. Government Information Quarterly 33(2), ss. 223–236.

³⁰⁰ Knox, C., Janenova, S. (2019) The e-government paradox in post-Soviet countries, op. cit., ss. 600–615.

³⁰¹ Weerakkody, V., Omar, A., El-Haddadeh, R., Al-Busaidy, M. (2016) Digitally-enabled service transformation in the public sector: The lure of institutional pressure and strategic response towards change, op. cit., ss. 658–668.

i in. (2020)³⁰² uważają, że niepowodzenia w zarządzaniu cyfrowym wynikają z braku zrozumienia złożoności tego procesu, a także relacji między stosowanymi technologiami, kontekstem działania i stosowanymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Podobnie stwierdził Tomasz Janowski (2015)³⁰³ – sprostanie rosnącej specyfice kontekstowej i konieczność połączenia wiedzy technicznej, organizacyjnej i społeczno-ekonomicznej jest niezbędne w skutecznym zarządzaniu cyfrowym. Natomiast Sung-Bou Kim i Dongwook Kim (2020) w badaniach wpływu technologii informacyjno-komunikacyjnych na efektywność organizacji publicznych uwzględnili następujące czynniki kontekstowe³⁰⁴:

- sposób organizacji: poziom centralizacji, formalizacja, specjalizacja, wielkość, rodzaj przywództwa, posiadane zasoby itp.;
- środowisko: niepewność, częstotliwość zmian w regulacjach prawnych, zależności międzyorganizacyjne, położenie geograficzne itp.;
- użytkownicy: poziom wykorzystania technologii w życiu prywatnym, stosunek do zmian; preferencje, zaufanie do organizacji publicznych itp.;
- technologia: rodzaj i złożoność wdrożonej technologii, trudność w jej obsłudze itp.;
- zadania: możliwości implementacji technologii do realizowanych zadań.

Czynniki te wpływają zarówno na wybór wdrażanej technologii, jak i oddziałują podczas ich wykorzystywania. W całym procesie zarządzania cyfrowego oddziałują one nawzajem na siebie. Ponadto uwarunkowania organizacyjne, społeczne i technologiczne, a także relacje pomiędzy nimi sprawiają, że każdy z takich procesów ma charakter indywidualny, złożony, a jego funkcjonowanie może być rozpatrywane w kategoriach zawitych problemów³⁰⁵. Wynika to

³⁰² Gong, Y., Yang, J., Shi, X. (2020) Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture, op. cit., s. 101487.

³⁰³ Janowski, T. (2015) Digital government evolution: From transformation to contextualization, op. cit., ss. 221–236.

³⁰⁴ Kim, S.-B., Kim, D. (2020) Ict implementation and its effect on public organizations: The case of digital customs and risk management in Korea. *Sustainability* 12(8), s. 3421.

³⁰⁵ Chatfield, A.T., Reddick, C.G. (2020) Collaborative Network Governance Framework for Aligning Open Justice and e-Justice Ecosystems for Greater Public Value. *Social Science Computer Review* 38(3), ss. 252–273; Benbya, H., Nan, N., Tanriverdi, H., Yoo, Y. (2020) Complexity and information systems research in the emerging digital world. *MIS Quarterly: Management Information Systems* 44(1), ss. 1–17; Zhang, J., Kim, Y. (2016) Digital government and wicked problems: Solution or problem? *Information Polity* 21(3), ss. 215–221.

ze specyfiki zarządzania cyfrowego, w którym każda decyzja i każde działanie opierają się na odmiennej konfiguracji wielu czynników. W takim ujęciu problematykę zarządzania cyfrowego można sformułować następująco, odwołując się do cech zawitych problemów³⁰⁶:

1. Nie istnieją jednoznaczne sformułowania problemów związanych z zarządzaniem cyfrowym. Do ich zrozumienia niezbędne jest szczegółowe opisanie wszelkich możliwych rozwiązań. Pomysły na rozwiązanie problemów generują bowiem informacje niezbędne do ich zdefiniowania. Procesy identyfikowania trudności związanych z zarządzaniem cyfrowym, jak i poszukiwania ich rozwiązań są zbieżne, gdyż każda specyfikacja problemu wskazuje na jego rozwiązanie.
2. Problemy związane z zarządzaniem cyfrowym są nieograniczone. Wynika to z braku możliwości ustalenia kryteriów wystarczającego zrozumienia tego zarządzania i ostatecznego ustalenia związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy czynnikami oddziałującymi na ten proces.
3. Nie istnieje jedno najlepsze rozwiązanie w przypadku problemów związanych z zarządzaniem cyfrowym ani jasne kryteria lub procedury ich oceny. Tyle, ile jest interesariuszy, tyle jest punktów widzenia, pomysłów na rozwiązanie danego problemu. W każdym przypadku można znaleźć również lepsze rozwiązanie niż to, które zostało wybrane.
4. Nie istnieje natychmiastowy i ostateczny sposób sprawdzenia skuteczności rozwiązania problemów związanych z zarządzaniem cyfrowym. Każde wdrożone rozwiązanie ma swoje konsekwencje – które mogą wystąpić w nieograniczonym czasie – zarówno pozytywne, jak i negatywne. Nie ma możliwości dokładnego przewidzenia, czy negatywne konsekwencje będą przeważały nad pozytywnymi.
5. Każde rozwiązanie problemu związanego z zarządzaniem cyfrowym jest jednorazowe. Nie ma możliwości uczenia się na błędach, a każde wdrożone rozwiązanie ma znaczenie i konsekwencje, których nie można cofnąć.
6. Problemy związane z zarządzaniem cyfrowym nie mają wyczerpującego zestawu potencjalnych rozwiązań. Nie istnieją możliwości stwierdzenia, czy wszystkie potencjalne rozwiązania zostały zidentyfikowane

³⁰⁶ Rittel, H.W.J., Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, ss. 155–169.

i zanalizowane.

7. Każdy problem jest wyjątkowy. Nawet podobne przypadki problemów cechują się znamionnymi różnicami, które będą wykluczały zastosowanie tych samych lub choćby podobnych rozwiązań.
8. Każdy problem związany z zarządzaniem cyfrowym można traktować jako symptom kolejnego problemu. Usunięcie przyczyny jakiegokolwiek problemu może wpływać na inne obszary zarządzania cyfrowego i powodować następne negatywne objawy. Dodatkową trudnością jest kompleksowość rozwiązywania problemów. Wymaga to bardzo szczegółowego zrozumienia problemów i holistycznego podejścia do nich. W przypadku zawiłych problemów konieczne jest opracowanie wszechstronnego rozwiązania, a nie stosowanie zasady „małych kroczków”, które może doprowadzić do spotęgowania głównych problemów.
9. Rozbieżności związane z problemami zarządzania cyfrowego można wyjaśnić na wiele sposobów, a wybór wyjaśnienia determinuje sposób rozwiązania danego problemu. Przyczyn każdego problemu może być wiele, pomiędzy nimi mogą występować powiązania, a wyeliminowanie jednego lub części z nich nie rozwiąże tego problemu.
10. Osoba podejmująca decyzje związane z rozwiązywaniem problemów zarządzania cyfrowego nie może się mylić. Decydenci odpowiedzialni za rozwiązywanie problemów zarządzania cyfrowego muszą radzić sobie z niejednoznacznością ich związków przyczynowo-skutkowych. Dodatkowo muszą pamiętać, że skala i złożoność ich oddziaływania wykracza znacznie poza aspekty techniczne, istotnie wpływa na społeczeństwo i procesy świadczenia usług publicznych.

Zawilłość problematyki zarządzania cyfrowego wynika z jego złożoności oraz różnorodności organizacyjnej i kontekstowej. Jest to proces społeczny, w którym realizowanych jest wiele zadań, często wzajemnie zależnych, i w którym uczestniczy wiele podmiotów. W rezultacie występuje wiele źródeł problemów i wiele różnych możliwości ich rozwiązania, wśród których nie ma rozwiązań idealnych. Rozwój zarządzania cyfrowego zależy zatem od wiedzy decydentów i ich umiejętności osiągania kompromisów, a także zrozumienia, że technologie mają służyć społeczeństwu, nie są celem samym w sobie, lecz elementem złożonego systemu zarządzania publicznego.

Wielu badaczy uważa ponadto, że wykorzystanie rozwiązań technologicznych

w zarządzaniu publicznym generuje lepsze efekty, jeżeli ma charakter oddolny³⁰⁷. Takie podejście doprowadziło do wyodrębnienia w badaniach nad technologiami cyfrowymi koncepcji „smart city”. W perspektywie kreowania wartości publicznej interesujące jest, w jaki sposób zarządza się takimi miastami.

6.4. Podstawy koncepcji „smart city” i inteligentnego zarządzania miastem

Według Organizacji Narodów Zjednoczonych odsetek ludności świata zamieszkującej obszary miejskie już dawno przekroczył 50% i przewiduje się, że do 2050 r. liczba ta wzrośnie prawie do 70%³⁰⁸. Wynika to z faktu, że miasta wytwarzają około 80% światowego PKB i stwarzają większe możliwości gospodarcze, co sprawia, że stają się atrakcyjne dla coraz większej liczby osób³⁰⁹. Jednakże ta tendencja wiąże się z nadmiernym skumulowaniem ludności w miastach, przyrostem funkcji miejskich, wytwarzaniem olbrzymich ilości zanieczyszczeń i odpadów, co prowadzi do wyczerpania zasobów i degradacji środowiska. Badania wskazują, że 75% całkowitej energii jest konsumowane przez miasta, co generuje prawie 80% gazów cieplarnianych³¹⁰. Przesłanki te były podstawą rozwinięcia się koncepcji „smart city”, która jest ukierunkowana na sprostanie

³⁰⁷ Chong, M., Habib, A., Evangelopoulos, N., Park, H.W. (2018) Dynamic capabilities of a smart city: An innovative approach to discovering urban problems and solutions. *Government Information Quarterly* 35(4), ss. 682–692; Johnson, P.A., Robinson, P.J., Philpot, S. (2020) Type, tweet, tap, and pass: How smart city technology is creating a transactional citizen. *Government Information Quarterly* 37(1), s. 101414; Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities. *Sustainable Cities and Society* 38, ss. 697–713; Gil-Garcia, J.R., Zhang, J., Puron-Cid, G. (2016) Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view. *Government Information Quarterly* 33(3), ss. 524–534.

³⁰⁸ OECD (2012) *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>; United Nations. *World urbanization prospects: The 2014 revision, highlights* Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations Publishing; Chong, M., Habib, A., Evangelopoulos, N., Park, H.W. (2018) Dynamic capabilities of a smart city: An innovative approach to discovering urban problems and solutions, op. cit., ss. 682–692; Chrisidu-Budnik, A., Przedańska, J. (2018) Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta. *Samorząd Terytorialny* 11, ss. 5–15; Szymczak, M., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2011) Information in the city traffic management system..., op. cit., s. 4.

³⁰⁹ Chong, M., Habib, A., Evangelopoulos, N., Park, H.W. (2018) Dynamic capabilities of a smart city: An innovative approach to discovering urban problems and solutions, op. cit., ss. 682–692.

³¹⁰ Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities, op. cit., ss. 697–713.

wyzwaniom wynikającym z gwałtownej urbanizacji.

„Smart city” to niezmiernie złożona koncepcja integrująca wiedzę z zakresu informatyki, inżynierii, urbanistyki, nauk politycznych, ekonomii i nauk społecznych³¹¹. Dotyczy wielu aspektów i płaszczyzn funkcjonowania miast, co w rezultacie stwarza wiele możliwości interpretacji pojęcia „smart city”, zależnie od reprezentowanej dyscypliny naukowej. Generalnie „smart city” to dynamiczny układ podmiotów, relacji między nimi i realizowanych przez nie funkcji, które wykorzystują technologie cyfrowe w celu zwiększenia możliwości świadczenia usług publicznych w danym mieście zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. W koncepcji tej następuje połączenie infrastruktury fizycznej, społecznej, biznesowej i teleinformatycznej w celu podniesienia inteligencji miast³¹². Haven Allahar (2020)³¹³ uważa, że „smart city” stawia ludzi w centrum rozwoju, inwestuje w kapitał ludzki i społeczny, inteligentnie zarządza zasobami, włącza technologie informacyjno-komunikacyjne do zarządzania miastem, kładzie nacisk na planowanie oparte na współpracy i partycypację obywateli w celu promowania zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców poprzez ciągłe inicjatywy wspierające innowacyjność, konkurencyjność, atrakcyjność i odporność miasta. Z kolei zgodnie z jedną z najczęściej cytowanych definicji „smart city” to miasto, gdzie inwestycje w kapitał ludzki i społeczny oraz tradycyjna i nowoczesna infrastruktura napędzają zrównoważony wzrost gospodarczy i wysoką jakość życia, a jednocześnie możliwe jest inteligentne wykorzystanie zasobów w oparciu o zarządzanie partycypacyjne³¹⁴. W powyższych definicjach uwzględniona jest

³¹¹ Meijer, A., Bolívar, M.P.R. (2016) Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences* 82(2), ss. 392–408; Jonek-Kowska, I. (red.) (2019) Wyzwania i uwarunkowania zarządzania inteligentnymi miastami. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice; Kauf, S. (2018) *Ekonomia współdzielenia (sharing economy) jako narzędzie kreowania smart city*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie 120, ss. 141–151.

³¹² Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities, op. cit., ss. 697–713; Kauf, S. (2018) *Ekonomia współdzielenia (sharing economy) jako narzędzie kreowania smart city*, op. cit., ss. 141–151.

³¹³ Allahar, H. (2020) What are the challenges of building a smart city? *Technology Innovation Management Review* 10(9), ss. 38–48.

³¹⁴ Caragliu, A., Del Bo, C., Nijkamp, P. (2011) Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology* 18(2), ss. 65–82; Jonek-Kowska, I. (2018) *Zrównoważony rozwój inteligentnych miast, Dotychczasowe osiągnięcia i nowe wyzwania*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria:

wieloaspektowość i interdyscyplinarność koncepcji „smart city”, konieczność połączenia perspektyw społecznych, ekonomicznych, środowiskowych i technologicznych. W takim ujęciu inteligencja miast odnosi się do zdolności społecznych i organizacyjnych wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie miasta, ich chęci i motywacji do korzystania z nowoczesnych technologii cyfrowych i umiejętności współpracy. Inteligentne miasta rozwijają się dzięki inteligentnym społecznościom. Natomiast z perspektywy technologicznej podstawowe cechy inteligentnych miast obejmują³¹⁵:

- zbudowanie wspólnej infrastruktury teleinformatycznej i komunikacji dzięki wykorzystaniu szkieletu światłowodowego;
- gromadzenie informacji za pomocą czujników zlokalizowanych na terenie całego miasta i monitorowanych z centralnego punktu sterowania;
- funkcjonowanie samorządów lokalnych na zasadach „open government”, czyli wykorzystanie inteligentnych rozwiązań do aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnych w procesach podejmowania decyzji;
- stosowanie energooszczędnych technologii, np. inteligentnych latarni ulicznych;
- optymalizowanie czasu związanego z wykorzystaniem funkcji miejskich, np. globalnego systemu pozycjonowania na parkingach;
- stosowanie zasad zrównoważonego rozwoju środowiskowego, w tym zasady „zero emisji”, dążenie do zachowania zielonego środowiska.

Warto również podkreślić, że rozwój inteligentnych miast nie jest procesem odgórnym, ale zjawiskiem oddolnym, inicjowanym w samorządach lokalnych w odpowiedzi na potrzeby społeczne³¹⁶. Pierwsze badania w zakresie „smart city” koncentrowały się na sześciu wymiarach tej koncepcji, a mianowicie³¹⁷:

Organizacja i Zarządzanie 118, ss. 237–246; Stawasz, D. (2020) Współczesne miasta, aktualne możliwości rozwoju. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

³¹⁵ Allahar, H. (2020) What are the challenges of building a smart city?, op. cit., ss. 38–48.

³¹⁶ Chong, M., Habib, A., Evangelopoulos, N., Park, H.W. (2018) Dynamic capabilities of a smart city: An innovative approach to discovering urban problems and solutions, op. cit., ss. 682–692; Johnson, P.A., Robinson, P.J., Philpot, S. (2020) Type, tweet, tap, and pass: How smart city technology is creating a transactional citizen, op. cit., s. 101414; Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities, op. cit., ss. 697–713.

³¹⁷ Giffinger, R., Gudrun, H. (2010) Smart cities ranking: An effective instrument for the positioning of the cities? ACE: Architecture City and Environment 4, ss. 7–26; Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities, op. cit., ss. 697–713; Allahar, H. (2020) What

- inteligentnej gospodarce (innowacyjność i przedsiębiorczość, elastyczność, internacjonalizacja);
- inteligentnych ludziach (wykwalifikowanych, doskonalących swoje kompetencje, zaangażowanych w życie publiczne, kreatywnych);
- inteligentnym zarządzaniu (sprawne świadczenie usług w ramach współpracy międzyorganizacyjnej, przejrzystość);
- inteligentnej mobilności (wysoka jakość i poziom dostępności systemu transportowego i infrastruktury teleinformatycznej);
- inteligentnym środowisku (zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi);
- inteligentnym życiu (zdrowie, edukacja, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, kultura, turystyka itd.).

Współcześnie uważa się, że koncepcja „smart city” obejmuje trzy wymiary³¹⁸:

- inteligentne zarządzanie oparte na współpracy międzyorganizacyjnej, międzysektorowej oraz partycypacji społecznej, do którego niezbędne jest wspólne środowisko technologiczne;
- inteligentni ludzie, którzy uczestniczą w podejmowaniu decyzji związanych z funkcjonowaniem miast i podejmują wspólne przedsięwzięcia integrujące kapitał społeczny;
- inteligentna infrastruktura, pozwalająca sprostać wyzwaniom urbanizacji.

To podejście nie bagatelizuje pozostałych wymiarów, które funkcjonowały w pierwszej fazie badań w zakresie „smart city”. Wskazuje jedynie na fundamenty, które tworzą „smart city”. Takie wymiary, jak inteligentna gospodarka, inteligentna mobilność, inteligentne środowisko i inteligentne życie są współcześnie uznawane za efekty, jakie można osiągnąć dzięki tym fundamentom. Według Alberta Meijera

i Manuela Pedro Rodrígueza Bolívar (2016)³¹⁹ współczesne podejścia badawcze

are the challenges of building a smart city?, op. cit., ss. 38–48; Batty, M., Axhausen, K.W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Ouzounis, G., Portugali, Y. (2012) Smart cities of the future. *European Physical Journal: Special Topics* 214(1), ss. 481–518.

³¹⁸ Allahar, H. (2020) What are the challenges of building a smart city?, op. cit., ss. 38–48; Meijer, A., Bolívar, M.P.R. (2016) Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance, op. cit., ss. 392–408; Jonek-Kowalska, I. (2018) Zrównoważony rozwój inteligentnych miast, Dotychczasowe osiągnięcia i nowe wyzwania, op. cit., ss. 237–246; Chrisidu-Budnik, A., Przedańska, J. (2018) Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta, op. cit., ss. 5–15.

³¹⁹ Meijer, A., Bolívar, M.P.R. (2016) Governing the smart city: a review of the literature on smart

w zakresie „smart city” koncentrują się na ich fundamentach.

Publikacje o tematyce technologicznej podkreślają ich kluczowe znaczenie w budowie infrastruktury miejskiej i zapewnieniu efektywności świadczenia usług publicznych, w tym m.in. w usługach administracyjnych, opiece zdrowotnej, edukacji, bezpieczeństwie publicznym, transporcie miejskim czy też zarządzaniu mediami. Zakładają, że bez inteligentnych technologii nie byłoby możliwe rozwijanie inteligentnych usług publicznych i dlatego technologie te uznawane są za kamień węgielny w rozwoju „smart city”. Niemniej w tej orientacji tematycznej wskazywane są również inne czynniki ważne dla rozwoju inteligentnych usług miejskich, np. kapitał społeczny, przemysł kreatywny³²⁰. Jednak główny nacisk położony jest na technologie cyfrowe. W perspektywie dominacji czynnika ludzkiego społeczeństwo uważane jest za siłę wyzwalającą i napędzającą rozwój inteligentnych miast. W takim ujęciu społeczeństwo o wysokim wskaźniku wykształcenia, kreatywne i ciągle doskonalące swoje kompetencje aktywnie uczestniczy w życiu publicznym, zgłasza swoje potrzeby i wskazuje na możliwości ich rozwiązania, a przede wszystkim widzi duży potencjał w odpowiednim zarządzaniu rozwojem technologii cyfrowych. Natomiast w badaniach skoncentrowanych na zarządzaniu podkreśla się znaczenie relacji międzyorganizacyjnych i międzysektorowych, rolę partycypacji społecznej w procesach podejmowania decyzji, a także metodach wykorzystania technologii cyfrowych w procesach efektywnego świadczenia usług publicznych. W perspektywie zarządzania publicznego jest to kluczowe podejście do badania „smart city”.

W inteligentnym zarządzaniu miastami wykorzystuje się technologie cyfrowe do realizacji procesów umożliwiających efektywne świadczenie usług publicznych w ramach współpracy z wieloma organizacjami, instytucjami, przedsiębiorstwami i obywatelami. Robert Wilhelm Siegfried Ruhlandt (2018)³²¹ definiuje je jako procesualne współzależności między wieloma interesariuszami, którzy posiadają określone role i obowiązki, są zorganizowani w zewnętrzne i wewnętrzne struktury i organizacje, ich

urban governance, op. cit., ss. 392–408.

³²⁰ Ibidem, ss. 392–408; Jonek-Kowalska I. (red.) (2019) Wyzwania i uwarunkowania zarządzania inteligentnymi miastami, op. cit.; Sikora-Fernandez, D. (2014) Smart city jako nowa koncepcja funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 339, ss. 175–181.

³²¹ Ruhlandt, R.W.S. (2018) The governance of smart cities: A systematic literature review. Cities 81, ss. 1–23.

funkcjonowanie wspomagane jest nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi, a także opiera się na regulacjach prawnych, politykach i innych ustaleniach dotyczących przepływów zasobów w celu osiągnięcia znaczących wyników. Definicja ta wskazuje na złożoność problematyki inteligentnego zarządzania, jej osadzenie w teorii zarządzania publicznego i traktowanie technologii cyfrowych jako środków do zastosowania odpowiednich metod i w rezultacie do osiągnięcia celów. J. Ramon Gil-Garcia i in. (2015)³²² uważają, że w inteligentnym zarządzaniu miastami konieczne jest wystąpienie trzech elementów: e-rządzenia, zaangażowania interesariuszy, obywateli i społeczności oraz relacji opartych na sieciach, jak np. partnerstw i współpracy. Z kolei Albert Meijer i Manuel Pedro Rodríguez Bolívar (2016)³²³ zidentyfikowali cztery typowe konceptualizacje inteligentnego zarządzania miastami, takie jak: zarządzanie inteligentnym miastem, inteligentne podejmowanie decyzji, inteligentna administracja i inteligentna współpraca. Oba podejścia są zbieżne i wskazują niezbędne determinanty, które muszą wystąpić, aby można było implementować procesy inteligentnego zarządzania miastami. Istotnym elementem jest tutaj również osadzenie lokalne i kontekst działań, które warunkują realizowane procesy. Obszerny przegląd literatury przeprowadzony przez Roberta Wilhelma Siegfrieda Ruhlanda (2018)³²⁴ pozwolił zidentyfikować kluczowe części składowe inteligentnego zarządzania miastami, w tym:

1. interesariuszy, czyli wszelkie podmioty (instytucje publiczne, organizacje, przedsiębiorstwa prywatne, społeczeństwo, poszczególni obywatele itd.) biorące udział w procesach inteligentnego zarządzania miastem;
2. struktury i organizacje, które ułatwiają nawiązywanie i rozwój relacji sieciowych między interesariuszami i realizację procesów świadczenia usług publicznych. Ten element nawiązuje do modeli zarządzania sieciami;

³²² Gil-Garcia, J.R., Pardo, T.A., Nam, T. (2015) What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization. *Information Polity* 20(1), ss. 61–87, 76.

³²³ Meijer, A., Bolívar, M.P.R. (2016) Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance, op. cit., ss. 392–408.

³²⁴ Ruhlandt, R.W.S. (2018) The governance of smart cities: A systematic literature review, op. cit., ss. 1–23.

3. procesy, wśród których kluczowe znaczenie posiada wymiana informacji, zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi i międzysektorowymi, podejmowanie decyzji oraz ich implementacja;
4. role i obowiązki interesariuszy, w tym koordynowanie i regulowanie działań przez administrację publiczną, zaangażowanie przedsiębiorstw, społeczeństwa i poszczególnych obywateli;
5. technologie i dane, które umożliwiają sprawną realizację procesów;
6. regulacje prawne, które mogą zmotywować administrację publiczną do inwestowania w inteligentne rozwiązania, a także wpływają na procesy świadczenia usług publicznych;
7. ustalenia dotyczące relacji i wymiany, na podstawie których realizowane są działania międzyorganizacyjne.

Powyższe części składowe określają generalny kształt inteligentnego zarządzania miastami i wpływają na osiąganе efekty. W wielu publikacjach podkreśla się, jak wiele można osiągnąć dzięki inteligentnemu zarządzaniu miastami. Przykładowo Walter Castelnovo i in. (2016)³²⁵ stwierdzili, że prowadzi ono do wzrostu gospodarczego, integracji społecznej i podnoszenia wartości publicznej. Akemi Takeoka Chatfield i Christopher G. Reddick (2016)³²⁶ podkreślają znaczącą rolę inteligentnego zarządzania w rozwiązywaniu problemów zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie można znacząco usprawnić systemy zarządzania odpadami w miastach, umożliwić i ułatwić wdrażanie odnawialnych źródeł energii w celu minimalizacji śladu węglowego, a także zwiększyć skuteczność zarządzania kryzysowego. W innych badaniach wskazuje się na takie efekty inteligentnego zarządzania miastami, jak: efektywność, szybkość, transparentność, innowacyjność, zorientowanie na obywatela oraz integracja społeczna³²⁷. Jednak efekty te nie są łatwe do osiągnięcia, a wręcz trzeba liczyć

³²⁵ Castelnovo, W., Misuraca, G., Savoldelli, A. (2016) Smart cities governance: The need for a holistic approach to assessing urban participatory policy making. *Social Science Computer Review* 34(6), ss. 724–739.

³²⁶ Chatfield, A.T., Reddick, C.G. (2016) Smart city implementation through shared vision of social innovation for environmental sustainability: A case study of Kitakyushu, Japan. *Social Science Computer Review* 34(6), ss. 757–773.

³²⁷ Caragliu, A., Del Bo, C., Nijkamp, P. (2011) Smart cities in Europe, op. cit., ss. 65–82; Bolivar, M.P.R., Meijer, A.J. (2016) Smart governance: Using a literature review and empirical analysis to build a research model. *Social Science Computer Review* 34(6), ss. 1–20; Ruhlandt, R.W.S. (2018) The governance of smart cities: A systematic literature review, op. cit., ss. 1–23; Batty, M., Axhausen, K.W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wacho-

się z wystąpieniem wielu problemów i ograniczeń. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest fakt, że koncepcje „smart city” są implementowane głównie w już istniejących miastach. Niezmiernie rzadko powstają nowe miasta zaprojektowane i zbudowane według tej koncepcji³²⁸. W już istniejących miastach należy liczyć się z problemami wynikającymi z adaptacji koncepcji „smart city” do istniejących warunków i struktury miasta, a w tym m.in. ograniczeń rozbudowy istniejącej infrastruktury, trudnych do zmian praktyk organizacyjnych, heterogeniczności systemów i urządzeń. Problemy te utrudniają, a czasem mogą wręcz uniemożliwiać współpracę, wzajemną komunikację, a także integrację działań i systemów. Ponadto wdrażanie inteligentnych technologii wymaga wysokich nakładów finansowych, zarówno na etapie projektowania, jak i codziennego wykorzystania i utrzymania. Niezmiernie istotnym zagadnieniem w zarządzaniu inteligentnym miastem jest również ochrona danych. Funkcjonowanie inteligentnego systemu miejskiego opiera się na olbrzymiej ilości różnorodnych danych, które często są wrażliwe i podatne na zagrożenia³²⁹. Zapewnienie bezpieczeństwa informacji jest ważnym i trudnym zagadnieniem dla decydentów. Wiąże się to również z problematyką zarządzania dużymi ilościami danych, w tym ich gromadzenia, przechowywania, przesyłania, analizowania. Powyższe problemy wynikają z konieczności połączenia wielu sieci i systemów w celu zgromadzenia i wykorzystania informacji do sprawnego świadczenia usług publicznych.

Wdrażanie i wykorzystanie koncepcji „smart city” stanowi więc duże wyzwanie i pomimo prowadzenia szeroko zakrojonych i intensywnych badań w tym zakresie wciąż istnieją i pojawiają się nowe problemy. Wskazują one na pilne potrzeby badawcze, gdyż efekty, jakie można osiągnąć dzięki inteligentnemu zarządzaniu miastami, są kluczowe z perspektywy zrównoważonego

wicz, M., Ouzounis, G., Portugali, Y. (2012) Smart cities of the future, op. cit., ss. 481–518; Fernández-Güell, J.-M., Collado-Lara, M., Guzmán-Araña, S., Fernández-Añez, V. (2016) Incorporating a systemic and foresight approach into smart city initiatives: The case of Spanish cities. *Journal of Urban Technology* 23(3), ss. 43–67; Stawasz, D., Sikora-Fernandez, D., Turała, M. (2012) Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, seria: *Studia Informatica* 29, ss. 97–109.

³²⁸ Allahar, H. (2020) What are the challenges of building a smart city?, op. cit., ss. 38–48; Stawasz, D. (2020) Współczesne miasta, aktualne możliwości rozwoju, op. cit.

³²⁹ Stawasz, D. (2020) Współczesne miasta, aktualne możliwości rozwoju, op. cit.; Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities, op. cit., ss. 697–713.

rozwoju, radzenia sobie z negatywnymi efektami urbanizacji oraz rozwoju społeczno-gospodarczego.

6.5. Podsumowanie

Zarządzanie cyfrowe ma charakter rewolucyjny, stwarza wiele możliwości i bez wątpienia stanowi nieunikniony kierunek rozwoju sektora publicznego. Przyczyną takiej sytuacji jest rosnąca złożoność procesów świadczenia usług publicznych i jednocześnie wzrost wymagań społeczeństwa odnośnie do jakości i terminowości tych usług. Zarządzanie cyfrowe stwarza możliwości sprostania takim wyzwaniom i z tego względu rządy wielu krajów decydują się na wdrażanie i wykorzystywanie nowoczesnych technologii. Doświadczenia w tym zakresie doprowadziły do opracowania wielu modeli dojrzałości zarządzania cyfrowego, co wskazuje na rozwój postępowego trendu implementacji nowoczesnych technologii w sektorze publicznym, gdzie każdy z etapów jest niezbędny, ponieważ buduje podstawy dla kolejnego. Równocześnie na poziomie miast dostrzeżono pozytywny wpływ zarządzania wykorzystującego technologie cyfrowe na przedsięwzięcia, ukierunkowanego na radzenie sobie z problemami urbanizacji. Inicjatywy podejmowane w tym zakresie doprowadziły do rozwoju interdyscyplinarnej koncepcji „smart city”, w ramach której rozwija się perspektywa inteligentnego zarządzania miastem. Ten obszar badawczy opiera się na wsparciu technologicznym zarządzania relacjami między wieloma podmiotami zaangażowanymi w proces świadczenia usług publicznych.

Zarówno podejście odgórne, jak i oddolne generują podobne rezultaty. Zarządzanie cyfrowe wpływa na zwiększenie efektywności, dostępności i transparentności procesów świadczenia usług publicznych, a także buduje bardziej zaawansowane relacje między administracją publiczną i społeczeństwem, dzięki czemu wzrasta również zaangażowanie i partycypacja społeczna. Z kolei inteligentne zarządzanie miastem pozwala na usprawnienie systemów gospodarowania zasobami, wzmocnienie relacji między interesariuszami, rozwiązywanie problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem, a także na zwiększenie efektywności, transparentności i innowacyjności procesów świadczenia usług publicznych. Wykorzystanie technologii cyfrowych w zarządzaniu publicznym ułatwia zatem kooperatywne podejmowanie decyzji oraz realizację działań adekwatnie do preferencji społeczeństwa na podstawie rzeczywistych, bieżących

relacji wewnątrzorganizacyjnych, międzyorganizacyjnych i międzysektorowych. W rezultacie pozwala na tworzenie wartości publicznej, czyli generowanie takich usług, które są cenione przez społeczeństwo i przez sferę publiczną.

Niemniej zarządzanie cyfrowe i inteligentne zarządzanie miastem nie stanowią panaceum na wszystkie problemy, z jakimi boryka się sektor publiczny. Istotnym elementem jest tutaj kontekst działań, gdyż warunkuje on rezultaty obu podejść. Sama chęć wykorzystania, wdrożenia i stosowanie technologii cyfrowych przez administrację publiczną nie przyniosą rezultatów bez partycypacji społecznej czy też odpowiedniego zaplecza finansowego pozwalającego na utrzymanie i rozwój tych technologii. Ponadto technologie cyfrowe nie rozwiążą problemów wynikających z charakterystyk określonych społeczeństw, np. nie wyeliminują korupcji, braku demokracji czy też nie zmuszą społeczeństwa do koprodukcji. Kluczowym elementem inteligentnego zarządzania opartego na nowoczesnych technologiach cyfrowych są bowiem ludzie i bez ich chęci do wdrożenia i stosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych oraz rozwijania własnych kompetencji potencjalne efekty, jakie można uzyskać, nie będą osiągalne.

Warte podkreślenia jest również, że technologie cyfrowe generują fundamentalne zmiany w metodach i zasadach świadczenia usług publicznych, zarządzaniu relacjami z interesariuszami czy też strukturach i wzorcach postępowania organizacji publicznych. Oczekuje się, że ich wykorzystanie diametralnie wpłynie na wszelkie systemy społeczno-ekonomiczne oraz zatrze granice między sektorami, prowadząc do radykalnych zmian w sposobach funkcjonowania wszystkich organizacji, przedsiębiorstw, społeczeństw i poszczególnych obywateli.

7. Kierunki rozwoju zarządzania publicznego

W ostatnich latach otoczenie organizacji publicznych zmienia się dynamicznie. Zmieniają się również same organizacje. Dochodzi do zmiany w przyjętym sposobie widzenia rzeczywistości organizacyjnej, tak zewnętrznej, jak i wewnętrznej, co wpływa na zmiany w zarządzaniu publicznym. W przeprowadzonych analizach zarządzanie to było rozumiane jako szczegółowa dyscyplina nauk o zarządzaniu i jakości zajmująca się badaniem sposobu i zakresu harmonizowania zestawów działań zarządczych, które są w stanie zapewnić sprawne zarządzanie zorganizowanym działaniem ludzi nakierowanym na kreowanie wartości publicznych i na realizację interesu publicznego w procesach świadczenia usług publicznych.

Zatem niniejsza monografia zawiera dociekania naukowe poczynione na gruncie zarządzania publicznego jako obszaru nauk o zarządzaniu i jakości oraz koncepcji wartości publicznej, będącej obiektem nie tylko nauk o zarządzaniu, ale także nauk o polityce i administracji.

Badania oparte na tych dwóch perspektywach wymagały skoncentrowania się na naturze organizacji publicznych i zarządzaniu nimi, w tym na ogólnej efektywności tych organizacji oraz na współczesnych trendach rozwojowych i na ewolucji paradygmatów zarządzania publicznego, jak również na najważniejszych szczegółowych obszarach ilustrujących obecne i przyszłe jego uwarunkowania.

Jak wykazano, ostatnio zidentyfikowane trendy rozwojowe wpływały na zmiany w zarządzaniu publicznym. W 2019 r. miały one bardziej ogólny charakter i odnosiły się do sztucznej inteligencji jako takiej, do doceniania natychmiastowej dostępności usług publicznych, personalizacji towarów i usług,

mobilności, inkluzywności, osobistej bezpiecznej przestrzeni, lokalnej dumy łączonej z globalnymi dążeniami, bezodpadowej produkcji, jakości powietrza, dobrostanu mentalnego. Natomiast trendy zidentyfikowane w 2020 r. zostały bardziej sprecyzowane, gdyż wskazywano na lepsze jutro, jakość udogodnień codziennego życia w obliczu cyfrowych interakcji; odnosiły się do oaz wolnego powietrza, figitalnej rzeczywistości, węższego rozumienia zarządzania czasem, obywatelskiego sprzeciwu, przemysłanych oszczędności.

Jednoczesne uwzględnienie obu perspektyw pozwoliło na poznanie obecnych i przyszłych warunków doskonalenia zarządzania publicznego. Poczynione ustalenia naukowe potwierdziły też prawidłowy kierunek rozważań obejmujących najważniejsze obszary współczesnego zarządzania publicznego oraz współzależności występujące między poszczególnymi obszarami:

- kontekstem prowadzenia spraw publicznych jako punktem odniesienia dla analiz pojedynczych organizacji oraz sieci publicznych, ze szczególnym wskazaniem na rozumienie natury organizacji publicznych i zarządzania nimi, współczesne trendy rozwojowe i paradygmaty zarządzania publicznego;
- profesjonalizmem kadr jako jednym z czynników zapewniających sprawność zarządzania całą organizacją oraz sieciami publicznymi, zarządzanymi przez menedżerów i przywódców najwyższego szczebla, a w przypadku specjalistów – wyodrębnionymi obszarami organizacji;
- kulturą organizacji i sieci publicznych wraz z wartościami podzielanymi przez kierownictwo organizacji oraz pozostałych pracowników, przejawiającą się m.in. w działaniach proefektywnościowych ukierunkowanych na zmniejszanie lub eliminowanie ryzyka dzięki wzmacnianiu zaufania organizacyjnego i kontroli dopasowanej do tego zaufania, a także wykorzystywaniu technologii cyfrowych w świadczeniu usług publicznych.

Na podstawie interpretacji zagadnień teoretycznych zastanych w literaturze przedmiotu oraz analizy dobrych praktyk zarządzania zostały zdiagnozowane poziomy zaawansowania zmian w obszarach zarządzania publicznego uznawanych za przyszłościowe. Przykłady wyższego poziomu zaawansowania dotyczą takich aspektów zarządzania publicznego, jak wielokanałowe interakcje, wielofunkcyjne zespoły, antycypacja oparta na analizach predykcyjnych, polityka oparta na dowodach, usługi publiczne *just-in-time*. Natomiast niższy poziom lub poziom wyżej wymienionych aspektów zarządzania obejmuje

odpowiadanie na oczekiwania związane z głębokim rozumieniem przez profesjonalistów zarządzania publicznego istoty organizacji, w których są zatrudnieni, a także jeszcze bardziej złożonego kontekstu ich funkcjonowania, w tym rozpoznawania pojawiających się trendów rozwojowych i umiejętnego wzmacniania powiązań pomiędzy sposobem postrzegania istoty i celów organizacyjnych, których realizacja odzwierciedlona jest w poziomie efektywności organizacyjnej. Postrzeganie natury organizacji publicznych wpływa bowiem na decyzje podejmowane przez decydentów wszystkich szczebli. Środowisko zewnętrzne i wewnętrzne kieruje do profesjonalistów zarządzania publicznego aktualne i przyszłe oczekiwania, kładąc akcent na definiowanie, identyfikowanie i kształtowanie kompetencji menedżerów, przywódców i pracowników administracji publicznej oraz nowe wyzwania stawiane organizacjom publicznym.

Właśnie te niedostatecznie poznane lub jeszcze niezbadane zagadnienia wymagają pilnego zainteresowania ze strony środowiska akademickiego. Zatem dalsze badania nad przyszłościowymi kompetencjami organizacji publicznych, prowadzone w kontekście zidentyfikowanych wyzwań stawianych całemu sektorowi publicznemu, wymagają w szczególności rozpoznania warunków doskonalenia profesjonalnego zarządzania publicznego, większego niż dotychczas koncentrowania się na człowieku oraz jego naturalnym środowisku, na dynamicznym rozwoju cyfryzacji oraz digitalizacji, obejmującym również e-usługi publiczne; upowszechnienia badań nad odpornością organizacji publicznych, budowaniem i utrzymywaniem zaufania organizacyjnego w procesach współdziałania ludzi, maszyn i systemów, a także warunkami sprzyjającymi tworzeniu ekosystemów innowacyjnych usług publicznych i zarządzaniu nimi.

Bibliografia

1. Agranoff, R., McGuire, M. (2001) Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(3), ss. 295–326.
2. Alcaide Muñoz, L., Rodríguez Bolívar, M.P., López Hernández, A.M. (2017) Transparency in Governments: A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures. *American Review of Public Administration* 47(5), ss. 550–573.
3. Allee, V. (2000) Reconfiguring the value network. *The Journal of Business Strategy* 21(4), ss. 36–39.
4. Allee, V. (2009) Value creating networks: organizational issues and challenges. *The Learning Organization* 16(6), ss. 427–442.
5. Alvesson, M., Willmott, H. (1996) Making sense of management: a critical introduction. Sage, London.
6. Amusan, L., Oyekunle, O.A. (2016) Conceptualizing innovation management development through organizational learning in the public service: any lessons for developing states? *Problems and Perspectives in Management* 14(3), ss. 266–275.
7. Aniszewska, G. (2007) *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*. PWE, Warszawa.
8. Arellano-Gault, D. (2000) Challenges for the new public management: Organizational culture and the administrative modernization program in Mexico City (1995–1997). *The American Review of Public Administration* 30(4), ss. 400–413.

9. Ashikali, T., Groeneveld, S. (2015) Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment: The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration* 35(2), ss. 146–168.
10. Astrachan, J.H. (1998) Family Firm and Community Culture. *Family Business Review* 1, ss. 165–189.
11. Austen, A., Zacny, B. (2015) The role of public service motivation and organizational culture for organizational commitment. *Management* 19(2), s. 21.
12. Aven, T. (2016) Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research* 253(1), ss. 1–13.
13. Bachmann, R. (2001) Trust, power and control in trans-organizational relations. *Organization Studies* 22(2), ss. 337–365.
14. Baird, K.M., Harrison, G.L. (2017) The association between organizational culture and the use of management initiatives in the public sector. *Financial Accountability & Management* 33(3), ss. 311–329.
15. Bass, B.M., Avolio, B.J., Jung, D.I., Berson, Y. (2003) Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership. *The Journal of Applied Psychology* 88, ss. 207–218.
16. Bate, P. (1984) The Impact of Organisational Culture on Approches to Organisational Problem Solving. *Organisational Studies* 5(1), ss. 43–66.
17. Bate, P. (2000) Changing the culture of a hospital: from hierarchy to networked community. *Public Administration* 78(3), ss. 485–512.
18. Batty, M., Axhausen, K.W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Ouzounis, G., Portugali, Y. (2012) Smart cities of the future. *European Physical Journal: Special Topics* 214(1), ss. 481–518.
19. Benbya, H., Nan, N., Tanriverdi, H., Yoo, Y. (2020) Complexity and information systems research in the emerging digital world. *MIS Quarterly: Management Information Systems* 44(1), ss. 1–17.
20. Benedict, R. (1966) *Wzory kultury*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
21. Benington, J. (2011) *From Private Choice to Public Value?* [W:] Benington, J., Moore, M. (red.) *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan, New York, ss. 31–51.

22. Bernardini, G., Santarelli, S., Quagliarini, E., D'Orazio, M. (2017) Dynamic guidance tool for a safer earthquake pedestrian evacuation in urban systems. *Computers, Environment and Urban Systems* 65, ss. 150–161.
23. Bertot, J., Estevez, E., Janowski, T. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. *Government Information Quarterly* 33(2), ss. 211–222.
24. Bishop, M. (2020) Beyond the great trust bubble. <https://www.edelman.com/research/beyond-the-great-trust-bubble>.
25. Blind, P.K. (2006) Building Trust in Government in the Twenty-first Century: Review of Literature and Emerging Issues, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26–29 June 2007. Vienna, Austria, ss. 3–8.
26. Blomqvist, K. (1997) The many faces of trust. *Scandinavian Journal of Management* 13(3), ss. 271–286.
27. Bloomfield, K., Williams, T., Bovis, C., Merali, Y. (2019) Systemic risk in major public contracts. *International Journal of Forecasting* 35(2), ss. 667–676.
28. Bogason, P., Musso, J.A. (2006) The democratic prospects of network governance. *American Review of Public Administration* 36(1), ss. 3–18.
29. Boje, D.M., Gephart, Jr R.P., Thatchenkery, T.J. (1996) *Postmodern Management and Organization Theory*. Sage, Thousand Oaks.
30. Bolivar, M.P.R., Meijer, A.J. (2016) Smart governance: Using a literature review and empirical analysis to build a research model. *Social Science Computer Review* 34(6), ss. 1–20.
31. Bozeman, B. (2019) Public values: citizens' perspective. *Public Management Review* 21(6), ss. 817–838.
32. Bozeman, B., Sarewitz, D. (2011) Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva* 49(1), ss. 1–23.
33. Bradley, L., Parker, R. (2006) Do Australian public sector employees have the type of culture they want in the era of new public management? *Australian Journal of Public Administration* 65(1), ss. 89–99.
34. Brewis, J., Gavin, J. (2009) Culture: Broadening the Critical Repertoire. [W:] Alvesson, M., Bridgman, T., Willmott, H. (red.) *The Oxford*

- Handbook of Critical Management Studies. Oxford University Press, Oxford, ss. 234–235.
35. Brown, L., Osborne, S.P. (2013) Risk and Innovation: Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review* 15(2), ss. 186–208.
 36. Bryson, J.M., Crosby, B.C., Bloomberg, L. (2014) Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review* 74(4), ss. 445–456.
 37. Burrell, G., Cooper, R. (1998) Modernism, postmodernism and organizational analysis: An introduction. *Organization Studies* 9(1), ss. 91–112.
 38. Burszta, W. J. (2008) *Antropologia kultury. Zysk i ska*, Warszawa.
 39. Canning, M., Eggers, W.D., O’Leary, J., Chew, B. (2020) Creating the government of the future. Deloitte Insights. <https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww2.deloitte.com%2Fcontent%2Fdam-%2FDeloitte%2Fbr%2FDocuments%2Fpublic-sector%2FDeloitte-Future-of-government.pdf> (data dostępu: 30 czerwca 2021).
 40. Caragliu, A., Del Bo, C., Nijkamp, P. (2011) Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology* 18(2), ss. 65–82.
 41. Carlsson-Wall, M., Kraus, K., Meidell, A., Tran, P. (2019) Managing risk in the public sector – The interaction between vernacular and formal risk management systems. *Financial Accountability and Management* 35(1), ss. 3–19.
 42. Castelnovo, W., Misuraca, G., Savoldelli, A. (2016) Smart cities governance: The need for a holistic approach to assessing urban participatory policy making. *Social Science Computer Review* 34(6), ss. 724–739.
 43. CBOS (2020) Stosunek do rządu w pierwszej dekadzie grudnia 2020. Komunikat z Badań Nr 164/2020.
 44. CBOS (2020) Zaufanie do polityków w grudniu 2020. Komunikat z Badań Nr 162/2020.
 45. Chan, H.S., Chow, K.W. (2007) Public management policy and practice in western China: Metapolicy, tacit knowledge, and implications for management innovation transfer. *The American Review of Public Administration* 37(4), ss. 479–498.

46. Chandler, G.N., Keller, Ch., Lyon, D.W. (2000) Unraveling the Determinants and Consequences of an Innovation-Supportive Organizational Culture. *Entrepreneurship: Theory and Practice* 25(1), ss. 59–76.
47. Chatfield, A.T., Reddick, C.G. (2016) Smart city implementation through shared vision of social innovation for environmental sustainability: A case study of Kitakyushu, Japan. *Social Science Computer Review* 34(6), ss. 757–773.
48. Chatfield, A.T., Reddick, C.G. (2020) Collaborative Network Governance Framework for Aligning Open Justice and e-Justice Ecosystems for Greater Public Value. *Social Science Computer Review* 38(3), ss. 252–273.
49. Chatman, J.A., Barsade, S.G. (1995) Personality, Organizational Culture, and Cooperation: Evidence from a Business Simulation. *Administrative Science Quarterly* 40(3), ss. 423–443.
50. Chatman, J.A., Jehn, K.A. (1994) Assessing the Relationship between Industry Characteristics and Organizational Culture: How Different Can You Be? *The Academy of Management Journal* 37(3), ss. 522–553.
51. Chohan, S.R., Hu, G., Si, W., Pasha, A.T. (2020) Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan. *Transforming Government: People, Process and Policy* 14(3), ss. 495–522.
52. Chong, M., Habib, A., Evangelopoulos, N., Park, H.W. (2018) Dynamic capabilities of a smart city: An innovative approach to discovering urban problems and solutions. *Government Information Quarterly* 35(4), ss. 682–692.
53. Chrisidu-Budnik, A. (2016) Dimensions of trust in inter-organisational networks. *International Journal of Contemporary Management* 15(1), ss. 67–85.
54. Chrisidu-Budnik, A. (2016) Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych. *Samorząd Terytorialny* 9, ss. 43–53.
55. Chrisidu-Budnik, A., Przedańska, J. (2018) Smart city projects – mechanizmy implementacji idei inteligentnego miasta. *Samorząd Terytorialny* 11, ss. 5–15.
56. Chung, C. (2020) *Developing Digital Governance: South Korea as a Global Digital Government Leader*. Routledge, London and New York.

57. Civil Service Competency Framework 2012–2017 (2017) Civil Service Human Resources. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>.
58. Clark, M., Denham-Vaughan, S., Chidiac, M.A. (2014) A relational perspective on public sector leadership and management. *The International Journal of Leadership in Public Services* 10(1), ss. 4–16.
59. Clarke, J.H., Gewirtz, S., McLaughlin, E. (2000) *New Managerialism, New Welfare?* Sage, London.
60. Claver, E., Llopis, J., Gascó, J.L., Molina, H., Conca, F.J. (1999) Public administration: from bureaucratic culture to citizen oriented culture. *International Journal of Public Sector Management* 12(5), ss. 455–464.
61. Concha, G., Astudillo, H., Porrúa, M., Pimenta, C. (2012) E-Government procurement observatory, maturity model and early measurements. *Government Information Quarterly* 29, ss. 43–50.
62. Cooper, R., Slagmulder, R. (2004) Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society* 29(1), ss. 1–26.
63. Costa, A.C., Bijlsma-Frankema, K. (2007) Trust and control interrelations, new perspectives on the trust–control nexus. *Group and Organization Management* 32(4), ss. 392–406.
64. Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2010) Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23(3), ss. 350–372.
65. Cristofoli, D., Markovic, J. (2016) How to make public networks really work: A qualitative comparative analysis. *Public Administration* 94(1), ss. 89–110.
66. Cristofoli, D., Markovic, J., Meneguzzo, M. (2014) Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *Journal of Management and Governance* 18(1), ss. 77–93.
67. Crosby, B.C., 't Hart, P., Torfing, J. (2017) Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review* 19(5), ss. 655–669.
68. Czerska, M. (2003) *Zmiana kulturowa organizacji, wyzwanie dla współczesnego menedżera*. Difin, Warszawa.

69. Ćwiklicki, M. (2011) Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej. [W:] Mazur, S. (red.) Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty, zagadnienia. MSAP UEK, Kraków, ss. 9–20.
70. Ćwiklicki, M. (2019) Metody zarządzania wartością publiczną. Scholar, Warszawa.
71. Daft, R.L., Weick, K.E. (1984) Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *The Academy of Management* 9(2), ss. 284–295.
72. Das, T.K., Teng, B.-S. (2001) Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies* 22(2), ss. 251–283.
73. De Vries, H., Bekkers, V., Tummers, L. (2016) Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration* 94(1), ss. 146–166, 153.
74. Deal, T.E, Kennedy, A.A. (1999) Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life. Penguin, Harmondsworth.
75. Dekker, H.C. (2004) Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society* 29(1), ss. 27–49.
76. Deleuze, G., Guattari, F. (1972) *Anti-Oedipus*. Trans. R. Hurley. Penguin, London.
77. Denhardt R.B., Catlaw, T.J. (2014) *Theories of Public Organization*. Cengage Learning, Inc., Stamford, USA.
78. Deshpandé, R., Farley, J.U. (1999) Corporate Culture and Market Orientation: Comparing Indian and Japanese Firms. *Journal of International Marketing* 7(4), ss. 111–127.
79. Dietz, G., Den Hartog, D.N. (2006) Measuring trust inside organisations. *Personnel Review* 35(5), ss. 557–588.
80. Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2015) Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. *Public Administration* 93(1), ss. 212–229.
81. Dodgson, M. (1993) Learning, trust, and technological collaboration. *Human Relations* 16(1), ss. 77–95.
82. Doz, Y., Kosonen, M. (2008) *Fast Strategy, How Strategic Agility will help you stay ahead of the Game*. Wharton School Publishing, Philadelphia, United States.

83. Drăgoicea, M., Badr, N.G., Falcão e Cunha, J., Oltean, V.E. (2018) From Data to Service Intelligence: Exploring Public Safety as a Service. *Lecture Notes in Business Information Processing* 331, ss. 344–357.
84. Drennan, L.T., McConnell, A., Stark, A. (2015) *Risk and crisis management in the public sector*. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York.
85. Drobniak, A. (2018) Rezyliencja ekonomiczna i hybrydyzacja ośrodków metropolitalnych Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 517, ss. 30–41.
86. Du Gay, P. (1996) *Organizing identity: entrepreneurial governance and public management. Questions of cultural identity*. Sage, London, ss. 151–169.
87. Du Gay, P. (2000) *Entrepreneurial Governance and Public Management: The Anti-Bureaucrats*. Teoksessa Clarke, John, Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (toim.) *New Managerialism New Welfare?* Sage Publications, London, ss. 62–81;
88. Dunleavy, P., Hood, C. (1994) From old public administration to new public management. *Public Money and Management* 14(3), ss. 9–16.
89. Edelenbos, J., Eshuis J. (2012) The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation. *Administration & Society* 44(6), ss. 647–674.
90. Edelenbos, J., Klijn, E.-H. (2007) Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration and Society* 39(1), ss. 25–50.
91. Edelman Barometer (2020) Spring Update: Trust and the Covid-19 Pandemic. <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update>.
92. Eggers, W.D., Chew, B., Datar, A., Sng, D. (2020) How governments can navigate a disrupted world. Deloitte Insights. https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww2.deloitte.com%2Fcontent%2Fdam%2Finsights%2Fus%2Farticles%2F6823_navigating-effectively-in-a-disruptive-world_covid%2FDI_Govt-navigate-in-a-disruptive-world-COVID.pdf (data dostępu: 30 czerwca 2021).
93. Engholm, P. (2001) *The Controversy Between Modernist and Postmodernist Views of Management Science: Is a Synergy Possible?* Internet, Monash University.

94. Enquist, B., Camén, C., Johnson, M. (2011) Contractual governance for public service value networks. *Journal of Service Management* 22(2), ss. 217–240.
95. Farnham, D., Horton, S. (1996) *Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?* [W:] Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. Hondeghe, A. (red.) *New Public Managers in Europe*. Macmillan Press Ltd., London.
96. Fath-Allah, A., Cheikhi, L., Al-Qutaish, R.E., Idri, A. (2014) E-government maturity models: A comparative study. *International Journal of Software Engineering & Applications* 5(3), ss. 71–91.
97. Faulkner, P. (2007) A genealogy of trust. *Episteme* 4(3), ss. 305–321.
98. Feliksiak, M. 2020. Sytuacja zawodowa Polaków w czasie epidemii koronawirusa. [W:] Cybulska, A., Pankowski, A. (red.) *Pandemia koronawirusa w opiniach Polaków. Opinie i Diagnozy* nr 46. CBOS, Warszawa.
99. Fernández-Güell, J.-M., Collado-Lara, M., Guzmán-Araña, S., Fernández-Añez, V. (2016) Incorporating a systemic and foresight approach into smart city initiatives: The case of Spanish cities. *Journal of Urban Technology* 23(3), ss. 43–67.
100. Foucault M. (1995) *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*. Vintage Books, New York.
101. Frączkiewicz-Wronka, A., Wronka-Pośpiech, M. (2018) How practices of managing partnerships contributes to the value creation-Public-social partnership perspective. *Sustainability* 10(12), s. 4816.
102. Frączkiewicz-Wronka, A. (2009) *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
103. French, W.L., Bell, C.H. (1979) *Organization Development*. Prentice Hall, New Jersey.
104. Freud, S. (1999) *Totem And Taboo, Some Points of Agreement between the Mental Lives of Savages*. Routledge, London.
105. Frost-Arnold, F. (2014) The cognitive attitude of rational trust. *Synthese: An International Journal for Epistemology, Methodology and Philosophy of Science* 191(9), ss. 1957–1974.
106. Gagliardi, P. (1990) *Symbols and Artifacts: Views of the Corporate Landscape Communication and Social Order*. Walter de Gruyter, Berlin.

107. Ganesan S., Hess, R. (1997) Dimensions and Levels of Trust: Implications for Commitment to a Relationship. *Marketing Letters* 8(4), ss. 439–448.
108. GAO (2009) IRS Management: IRS Practices Contribute to Its Resilience, But It Would Benefit from Additional Emergency Planning Efforts. US Government Accountability Office, Washington, DC.
109. Gephart, P.R., Jr., Van Maanen, J., Oberlechner, T. (2009) Organizations and risk in late modernity. *Organization Studies* 30(2–3), ss. 141–155.
110. Giest, S. (2019) Trust Dynamics in Innovation Networks: The Chicago Life Science Cluster. *Administration and Society* 51(2), ss. 325–343.
111. Giffinger, R., Gudrun, H. (2010) Smart cities ranking: An effective instrument for the positioning of the cities? *ACE: Architecture City and Environment* 4, ss. 7–26.
112. Gigliotti, P. (2021) Understanding Heterogeneous Effects of Performance Management: An Application of Kroll's Contingency Approach to Educational Accountability. *Perspectives on Public Management and Governance* 4(1), ss. 30–46.
113. Gil-Garcia, J.R., Pardo, T.A., Nam, T. (2015) What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization. *Information Polity* 20(1), ss. 61–87.
114. Gil-Garcia, J.R., Dawes, S.S., Pardo, T.A. (2018) Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review* 20(5), ss. 633–646.
115. Gil-Garcia, J.R., Zhang, J., Puron-Cid, G. (2016) Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view. *Government Information Quarterly* 33(3), ss. 524–534.
116. Gong, Y., Yang, J., Shi, X. (2020) Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. *Government Information Quarterly* 37(3), s. 101487.
117. Gottfredson, R.K., Aguinis, H. (2016) Leadership behaviors and follower performance: Deductive and inductive examination of theoretical rationales and underlying mechanisms. *Journal of Organizational Behavior* 38(4), ss. 558–591.
118. Grey, Ch. (2001) Trust, Control and Post-Bureaucracy. *Organization Studies* 22(2), ss. 229–250.

119. Gulati, R., Wohlgezogen, F., Zhelyazkov, P. (2012) The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances. *Academy of Management Annals* 6, ss. 531–583.
120. Gunn, L. (1988) Public management: a third approach? *Public Money & Management* 8(1–2), ss. 21–25.
121. Gunn, L. (1989) A public management approach to the NHS. *Health Services Management Research* 2(1), ss. 10–19.
122. Handy, C. (1999) *Understanding organizations*. Penguin, London.
123. Handman, M. (1933) The Bureaucratic Culture Pattern and Political Revolutions. *American Journal of Sociology* 39(3), ss. 301–313.
124. Harris, S.G. (1994) Organizational Culture and Individual Sensemaking: A Schema-Based Perspective. *Organization Science* 5(3), ss. 309–321.
125. Hartley, J. (2005) Innovation in Governance and Public Service: Past and Present. *Public Money & Management* 25, ss. 27–34.
126. Hartley, J., Sørensen, E., Torfing, J. (2013) Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review* 73(6), ss. 821–830.
127. Haynes, P. (2018) Understanding the influence of values in complex systems-based approaches to public policy and management. *Public Management Review* 20(7), ss. 980–996.
128. Helkkula, A., Kelleher, C., Pihlström, M. (2012) Characterizing value as an experience: implications for service researchers and managers. *Journal of Service Research* 15(1), ss. 59–75.
129. Herrala, M., Pakkala, P., Haapasalo, H. (2011) Value-creating networks – A conceptual model and analysis. *Research reports in Department of Industrial Engineering and Management* 4/201, University of Oulu, s. 12.
130. Hisrich, R.D., Bucar, B., Oztark, S. (2003) A cross-cultural comparison of business ethics: cases of Russia, Slovenia, Turkey, and United States. *Cross Cultural Management: An International Journal* 10(1), ss. 3–28.
131. Hofstede, G. (1986) The usefulness of the ‘organizational culture’ concept. *Journal of Management Studies* 23, ss. 253–257.
132. Hofstede, G. (1994) *Cultures and organizations: software of the mind*. Fontana, London.
133. Hofstede, G. (1998) Identifying Organizational Subcultures: An Empirical Approach. *Journal of Management Studies* 35, ss. 1–12.

134. Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), ss. 3–19.
135. House, R.J., Hanges, P.J., Javidan, M., Dorfman, P.W., Gupta, V. (2004) *Culture, leadership, and organizations*. Sage, London.
136. Hurley, R.F., Hult, G.T.M. (1998) Innovation, Market Orientation, and Organizational Learning: An Integration and Empirical Examination. *Journal of Marketing* 62(3), ss. 42–54.
137. Huxham, C., Vangen, S. (2005) *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge, London and New York.
138. Imperial, M.T. (2005) Using collaboration as a governance strategy. *Administration & Society* 37, ss. 281–320.
139. Inkpen, A.C., Currall, S.C. (2004) The Coevolution of Trust, Control, and Learning in Joint Ventures. *Organization Science* 15(5), ss. 586–599.
140. Irving, J.L. (1972) *Victims of Groupthink*. Houghton Mifflin, New York, s. 9.
141. Irving, J.L. (1982) *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, Second Edition*. Houghton Mifflin, New York.
142. Isett, K.R., Mergel, I.A., Leroux, K., Mischen, P.A., Rethemeyer, R.K. (2011) Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(SUPPL. 1), ss. i157–i173.
143. ISO 31000:2018: Risk management – Principles and guidelines.
144. Istrate, L., Marian, L. (2012) Research on the use of project management in organizational culture change in public administration institutions. *Procedia Economics and Finance* 3, ss. 617–622.
145. Jajuga, K., Jajuga, T. (1998) *Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. PWN, Warszawa.
146. Janowski, T. (2015) Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly* 32(3), ss. 221–236.
147. Jaques, E. (1951) *The Changing Culture of a Factory: A Study of Authority and Participation in an Industrial Setting*. London, Tavistock.
148. Jastrzębska, K. (2018) *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*. CeDeWu, Warszawa.

149. Jermier, J.M., Slocum Jr., J.W., Fry, L.W., Gaines, J. (1991) Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy: Resistance behind the Myth and Facade of an Official Culture. *Organization Science* 2(2), ss. 170–194.
150. Jessop, B. (2016) Territory, politics, governance and multispatial meta-governance. *Territory, Politics, Governance* 4(1), ss. 8–32.
151. Johnson, P.A., Robinson, P.J., Philpot, S. (2020) Type, tweet, tap, and pass: How smart city technology is creating a transactional citizen. *Government Information Quarterly* 37(1), s. 101414.
152. Jonek-Kowalska, I. (red.) (2019) Wyzwania i uwarunkowania zarządzania inteligentnymi miastami. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
153. Jonek-Kowalska, I. (2018) Zrównoważony rozwój inteligentnych miast, Dotychczasowe osiągnięcia i nowe wyzwania. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie* 118, ss. 237–246.
154. Jones, G.R., George, J.M. (1998) The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork. *The Academy of Management Review* 23(3), ss. 531–546.
155. Jones, L.R., Kettl, D.F. (2003) Assessing public management reform strategy in an international context. *International Public Management Review* 4(1), ss. 1–19.
156. Jørgensen, T.B., Rutgers, M.R. (2015) Public values: Core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research. *The American Review of Public Administration* 45(1), ss. 3–12.
157. Jørgensen, T.B., Bozeman, B. (2007) Public values: An inventory. *Administration and Society* 39(3), ss. 354–381.
158. Jung, T., Scott, T., Davies, H.T., Bower, P., Whalley, D., McNally, R., Mannion, R. (2009) Instruments for exploring organizational culture: A review of the literature. *Public Administration Review* 69(6), ss. 1087–1096.
159. Kaouache, R., Brewer, G.A., Kaouache, D.E. (2020) Existing and preferred organizational culture in public organizations: The case of an electricity power plant in Algeria. *Journal of Transnational Management* 25(2), ss. 154–171.

160. Kapucu, N., Hu, Q., Khosa, S. (2017) The State of Network Research in Public Administration. *Administration and Society* 49(8), ss. 1087–1120.
161. Karunasena, K., Deng, H., Singh, M. (2011) Measuring the public value of e-government: A case study from Sri Lanka. *Transforming Government: People, Process and Policy* 5(1), ss. 81–99.
162. Kauf, S. (2018) Ekonomia współdzielenia (sharing economy) jako narzędzie kreowania smart city. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie* 120, ss. 141–151.
163. Keele, L. (2007) Social Capital and the Dynamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science* 51(2), ss. 241–254.
164. Kenis, P., Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration* 87(3), ss. 440–456.
165. Kettl, D.F. (2002) *The Transformation of Governance. Public Administration for Twenty-First Century America*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
166. Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J.F.M. (red.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London.
167. Kickert, W.J.M. (1997) Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration* 75(4), ss. 731–752.
168. Kim, J.S., Han, S.H. (2017) Examining the relationship between civil servant perceptions of organizational culture and job attitudes: In the context of the new public management reform in South Korea. *Public Organization Review* 17(1), ss. 157–175.
169. Kim, S.-B., Kim, D. (2020) Ict implementation and its effect on public organizations: The case of digital customs and risk management in Korea. *Sustainability* 12(8), s. 3421.
170. Klijn, E.-H., Steijn, B., Eldenbos, J. (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration* 88(4), ss. 1063–1082.
171. Klijn, E.-H., Edelenbos, J., Steijn, B. (2010) Trust in governance networks: Its impacts on outcomes, *Administration and Society* 42(2), ss. 193–221.

172. Klijn, E.-H., Sierra, V., Ysa, T., Berman, E., Edelenbos, J., Chen, D.Y. (2016) The influence of trust on network performance in Taiwan, Spain, and the Netherlands: A cross-country comparison. *International Public Management Journal* 19, ss. 111–139.
173. Knight, G.A. Cavusgil, S.T. (2004) Innovation, Organizational Capabilities, and the Born-Global Firm. *Journal of International Business Studies* 35(2), ss. 124–141.
174. Knights, D., Willmott, H.C. (1987) Organizational Culture as Management Strategy: A Critique and Illustration from the Financial Services Industry. *International Studies of Management & Organization* 18(3), ss. 40–63.
175. Knox, C., Janenova, S. (2019) The e-government paradox in post-Soviet countries. *International Journal of Public Sector Management* 32(6), ss. 600–615.
176. Kong, L., Woods, O. (2018) The ideological alignment of smart urbanism in Singapore: Critical reflections on a political paradox. *Urban Studies* 55(4), ss. 679–701.
177. Kooiman, J., Jentoft, S. (2009) Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration* 87(4), ss. 818–836.
178. Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004) Managing uncertainties in networks – a network approach to problem solving and decision-making. Routledge, London.
179. Kort, M., Klijn, E.-H. (2011) Public–Private Partnerships in Urban Regeneration Projects: Organizational Form or Managerial Capacity? *Public Administration Review* 71(4), ss. 618–626.
180. Kosieradzka, A., Zawila-Niedźwiecki, J. (2016) Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym. Wydawnictwo edu-Libri, Kraków–Legionowo.
181. Kothandaraman, P., Wilson, D.T. (2001) The Future of Competition, Value-Creating Networks. *Industrial Marketing Management* 30, ss. 379–389.
182. Koźuch, A., Koźuch, B., Sułkowski, Ł., Bogacz-Wojtanowska, E., Lewandowski, M., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Szczudlińska-Kanoś, A., Jung-Konstanty, S. (2016) Obszary zarządzania publicznego. Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

183. Kozuch, B. (2004) Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa.
184. Kozuch, B. (2010) Innowacyjność w zarządzaniu publicznym. [W:] Bosiacki, A., Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (red.) Nowe zarządzanie publiczne – public governance w Polsce i w Europie. Liber, Warszawa, ss. 31–45.
185. Kozuch, B. (2010) Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych: teoria a praktyka zarządzania. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 115, ss. 337–345.
186. Kozuch, B. (2011) Nauka o organizacji. CeDeWu, Warszawa, ss. 11–29;
187. Kozuch, B. (2011) Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytet Jagielloński, Kraków, ss. 13–23.
188. Kozuch, B. (2014) Organisational Perspective on Public Trust. [W:] Kozuch, B., Dobrowolski, Z. Creating Public Trust, An Organisational Perspective. Peterlang, Frankfurt am Main.
189. Kozuch, B. (2014) Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji. Placet, Warszawa.
190. Kozuch, B., Dobrowolski, Z. (2014) Creating Public Trust, An Organisational Perspective. Peterlang, Frankfurt am Main.
191. Kozuch, B., Kozuch, A. (2015) Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania. Przedsiębiorczość i Zarządzanie XVI(12.I), Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym, publicznego, Kozuch, B., Trippner-Hrabi, J. (red.) ss. 122–125.
192. Kozuch, B., Kozuch, A., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2015) Mapowanie procesów współpracy międzyorganizacyjnej na przykładzie działań realizowanych w bezpieczeństwie publicznym. Zarządzanie Publiczne 3, ss. 237–253.
193. Kozuch, B., Kozuch, A., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2016) Contemporary faces of public management. Przegląd Organizacji nr 3, ss. 56–63.
194. Kozuch, B., Sienkiewicz-Małyjurek, K., Luty, L. (2015) Rational and Relational Bases of Public Managers' New Profiles in the Context of Trust Research. Journal of Intercultural Management 7(2), ss. 31–47.
195. Kozuch, B., Sułkowski, Ł. (red.) (2015) Instrumentarium zarządzania publicznego. Difin, Warszawa, ss. 23–38.

196. Kruyen, P.M., Van Genugten, M. (2020) Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review* 22(1), ss. 118–140.
197. Lane, L.M., Wolf, J.F. (1990) The human resource crisis in the public sector. Quorum Books, Westport, ss. 63–79.
198. Langfield-Smith, K., Smith, D. (2003) Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research* 14(3), ss. 281–307.
199. Lee, E. W., Haque, M.S. (2006) The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore. *Governance* 19(4), ss. 605–626.
200. Lee, J., Kim, B.J., Park, S., Park, S., Oh, K. (2018) Proposing a value-based digital government model: Toward broadening sustainability and public participation. *Sustainability* 10(9), s. 3078.
201. Leifer, R., Mills, P.K. (1996) An information processing approach for deciding upon control strategies and reducing control loss in emerging organizations. *Journal of Management* 22, ss. 113–137.
202. Lepak, D.P., Smith, K.G., Taylor, M.S. (2007) Value creation and value capture: A multilevel perspective. *Academy of Management Review* 32(1), ss. 180–194.
203. Leslie, K., Canwell, A. (2010) Leadership at all levels: Leading public sector organisations in an age of austerity. *European Management Journal* 28, ss. 297–305.
204. Lewicki, R.J., McAllister, D.J., Bies, R.J. (1998) Trust and distrust: New relationships and realities. *The Academy of Management Review* 23(3), ss. 438–458.
205. Li, Y. (2021) A framework in analysing the strategies for governing innovation networks for public innovation. *Policy Studies* 42(2), ss. 193–209.
206. Lok, P., Crawford, J. (2004) The effect of organisational culture and leadership style on job satisfaction and organisational commitment: A cross-national comparison. *Journal of Management Development* 23(4), ss. 321–338.
207. Luna-Reyes, L.F., Gil-Garcia, J.R. (2014) Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly* 31(4), ss. 545–555.

208. Lusch, R., Vargo, S., Tanniru, M. (2010) Service, value networks and learning. *Journal of the Academy of Marketing Science* 38(1), ss. 19–31.
209. Lynn, Jr, L.E., Heinrich, C.J., Hill, C. J. (2000) Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2), ss. 233–262.
210. MacCarthaigh, M. (2012). Politics, policy preferences and the evolution of Irish bureaucracy: A framework for analysis. *Irish Political Studies* 27(1), ss. 23–47.
211. Manfred, F., Kets de Vries, R., Miller, D. (1986) Personality, Culture, and Organization. *The Academy of Management Review* 11(2), ss. 266–279.
212. Marcoulides, G.A., Heck, R.H. (1993) Organizational culture and performance: Proposing and testing a model. *Organization Science* 4(2), ss. 209–225.
213. Marques, L., Ribeiro, J.A., Scapens, R.W. (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry. *Management Accounting Research* 22(4), ss. 269–291.
214. Martin, C., Evans, J., Karvonen, A., Paskaleva, K., Yang, D., Linjordet, T. (2019) Smart-sustainability: A new urban fix? *Sustainable Cities and Society* 45, ss. 640–648.
215. Martin, J. (1990) Deconstructing Organizational Taboos: The Suppression of Gender Conflict in Organizations. *Organization Science* 1(4), ss. 339–359.
216. Martins, E.C., Terblanche, F. (2003) Building organisational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management* 6(1), ss. 64–74.
217. Marzooqi, S.A., Nuaimi, E.A., Al-Qirim, N. (2017) E-governance (G2C) in the public sector: citizens acceptance to E-government systems – Dubai’s case. ICC ,17: Proceedings of the Second International Conference on Internet of things, Data and Cloud Computing; March 2017, Article No.: 112.
218. Mayer, K.J., Argyres, N.S. (2004). Learning to Contract: Evidence from the Personal Computer Industry. *Organization Science* 15(4), ss. 394–410.
219. Mayer, R.C., Davis, J.H., Schoorman, F.D. (1995) An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review* 20(3), ss. 709–734.

220. McGuire, M. (2006) Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review* 66(1), ss. 33–43.
221. McGuire, M., Agranoff, R. (2011) The Limitations of Public Management Networks. *Public Administration* 89(2), ss. 265–284.
222. McGuire, S. (2003) Entrepreneurial Organizational Culture: Construct Definition and Instrument Development and Validation, Dissertation Submitted to The Faculty of The School of Business and Public Management of The George Washington University.
223. McLaughlin, K., Osborne, S.P., Ferli, E. (red.) (2002) *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. London and New York, NY, Routledge.
224. Mei, J., Kirkpatrick, I. (2019) Public hospital reforms in China: towards a model of new public management? *International Journal of Public Sector Management* 32(4), ss. 352–366.
225. Meijer, A., Bolívar, M.P.R. (2016) Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences* 82(2), ss. 392–408.
226. Mesjasz, Cz. (2018) Podejście konstruktywistyczne w zarządzaniu ryzykiem. *Studia Ekonomiczne* 359.
227. Meuleman, L. (2010) The cultural division of meta-governance: why governance doctrines way fail. *Public Organization Review* 10, ss. 49–70.
228. Meynhardt, T. (2009) Public Value Inside: What Is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration* 32(3–4), ss. 192–219.
229. Miles, I., Saritas, O., Solokov, A. (2016) *Foresight for Science, Technology and Innovation*. Springer, Switzerland.
230. Milward, H.B., Provan, K.G. (2003) Managing the hollow state collaboration and contracting. *Public Management Review* 5(1), ss. 1–18.
231. Młodzik, E. (2012) Odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem na przykładzie Urzędu Gminy w Kęsowie. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 53(718): Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia*, ss. 439–451.
232. Molin, M.D., Masella, C. (2016) From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance. *Public Organization Review* 16(4), ss. 493–508.

233. Moon, M.J. (2000) Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector, and managerial level. *Public Performance & Management Review* 24(2), ss. 177–194.
234. Moore, M. (2013) *Recognizing Public Value*. Harvard University Press, Cambridge.
235. Moore, M.H. (1994) Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration* 53(3), ss. 296–303;
236. Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Boston.
237. Morgan, G. (1999) *Obrazy organizacji*. PWN, Warszawa.
238. Morgan, G. (2006) *Images of organization, updated edition*. Sage, London.
239. Nabatchi, T. (2012) Putting the ‘Public’ Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review* 72(5), ss. 699–708.
240. Needham, C., Mangan, C. (2014) *The 21st Century Public Servant*. University of Birmingham, Birmingham.
241. Nogalski, B. (1998) *Kultura organizacyjna, duch organizacji*. Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.
242. Noordegraaf, M. (2015) *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*. Palgrave, Cham.
243. Norenzayan, A., Atran, S., Faulkner, J., Schaller, M. (2006) Memory and Mystery: The Cultural Selection of Minimally Counterintuitive Narratives. *Cognitive Science* 30, ss. 531–553.
244. Nowicka, K. (2019) *Technologie cyfrowe jako determinanta transformacji łańcuchów dostaw*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
245. O’Toole, L.J. (1997) Implementing Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society* 29(2), ss. 115–138.
246. OECD (2003) *Emerging Risks in the 21st Century, an agenda for action*. OECD, Paris.
247. OECD (2012) *OECD Environmental Outlook to 2050*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en>.
248. OECD (2014) *Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. OECD, Paris, France.

249. OECD (2018) Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Rekomendacja+Rady+OECDdotycz%C4%85ca+Przyw%C3%B3dztwa+iPotencja%C5%82u+S%C5%82u%C5%BCby+Publicznej>.
250. OECD (2019) Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/ LEGAL/0445. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>. OECD (2019) Organisation for Economic Co-operation and Development. Strengthening Digital Government. OECD, Paris, France.
251. O'Flynn, J. (2007) From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration* 66(3), ss. 353–366.
252. Orazi, D.C., Turrini, A, Valotti, G. (2013) Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences* 79(3), ss. 486–504.
253. Osborne, S., Brown, L. (2011) Innovation in Public Services: Engaging with Risk. *Public Money & Management* 31(1), ss. 4–6.
254. Osborne, S.P., Brown, L. (2011) Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration* 89(4), ss. 1335–1350.
255. O'Toole, L.J. (1997) Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review* 57(1), ss. 45–52.
256. O'Toole, L.J. (2015) Networks and networking: The public administrative agendas. *Public Administration Review* 75(3), ss. 361–371.
257. Ouchi, W. (1979) A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science* 25, ss. 833–848.
258. Ouellet, C., Cossette, P. (1999) Les travaux des chercheurs utilisant le concept de cognition en sciences de l'administration: une etude exploratoire. *Actes de la 8 Conference Internationale de Management Strategique*, Paris.
259. Padma, R.N., Nair, V.S. (2009) Organizational culture and its impact on organizational commitment in public and private organizations. *Global Management Review* 4(1), ss. 32–39.

260. Pang, M.-S., Lee, G., DeLone, W.H. (2014) IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology* 29(3), ss. 187–205.
261. Parker, R., Bradley, L. (2004) Bureaucracy or post-bureaucracy? Public sector organisations in a changing context. *Asia Pacific Journal of Public Administration* 26(2), ss. 197–215.
262. Payne, A.F., Storbacka, K., Frow, P. (2008) Managing the co-creation of value. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1), ss. 83–96.
263. Pedersen, N.J.L.L., Ahlström-Vij, K., Kappel, K. (2014) Rational trust. *Synthese: An International Journal for Epistemology, Methodology and Philosophy of Science* 191(9), ss. 1953–1955.
264. Perrault E., McClelland R., Austin C., Sieppert J. (2011) Working Together in Collaborations: Successful Process Factors for Community Collaboration. *Administration in Social Work* 35(3), ss. 282–298.
265. Peters, T.J., Waterman, R.H. (1982) *In search of excellence*. Harper and Row, New York.
266. Peters, T.J., Waterman, R.H. (2000) *Poszukiwanie doskonałości w biznesie*. Medium, Warszawa.
267. Pettigrew, A.M. (1979) On Studying Organizational Culture. *Administrative Science Quarterly* 24(4), ss. 570–581.
268. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
269. Porter, M.E. (2006) *Przewaga konkurencyjna: osiągnięcie i utrzymywanie lepszych wyników*. Helion, Gliwice.
270. Poskela, J., Martinsuo, M. (2009) Management control and strategic renewal in the front end of innovation. *Journal of Product Innovation Management* 26(6), ss. 671–684.
271. Prasad, A. (2003) *Postcolonial Theory and Organizational Analysis: A Critical Engagement*. Palgrave Macmillan, New York.
272. *Preparing Tomorrow's Public Services* (2018) The Volcker Alliance, New York.
273. Provan, K., Kenis, P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), ss. 229–252,

274. Provan, K.G., Lemaire, R.H. (2012) Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review* 72(5), ss. 638–648.
275. Provan, K.G., Milward, B.H. (1995) A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness. *Administrative Science Quarterly* 40(1), ss. 1–33.
276. Provan, K.G., Sebastian, J.G. (1998) Network Within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness. *Academy of Management Journal* 41(4), ss. 453–463.
277. Pszczołowski, T. (1978) *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Ossolineum, Wrocław.
278. Rakšnys, A.V., Guogis, A. (2017) The Mechanisms of the Changes of Organizational Culture of the Public Sector in the Context of New Public Management. *Central European Political Science Review* 18(67), ss. 55–72.
279. Ran, J., Nedovic-Budic, Z. (2016) Integrating spatial planning and flood risk management: A new conceptual framework for the spatially integrated policy infrastructure. *Computers, Environment and Urban Systems* 57, ss. 68–79.
280. Reed, M. (2005) Reflections on the ‘Realist Turn’ in Organization and Management Studies. *Journal of Management Studies* 42, ss. 1621–1644.
281. Rethemeyer, R.K., Hatmaker, D.M. (2008) Network management re-considered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, ss. 617–647.
282. Rittel, H.W.J., Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, ss. 155–169.
283. Rohim, A., Budhiasa, I.G.S. (2019) Organizational culture as moderator in the relationship between organizational reward on knowledge sharing and employee performance. *Journal of Management Development* 38(7), ss. 538–560.
284. Rousseau, R.M., Sitkin, S.M., Burt, R.S., Camerer, C. (1998) Not so different after all: a cross discipline view of trust. *Academy of Management Review* 23(3), ss. 393–404.

285. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. 2015 poz. 284).
286. Róžańska-Bińczyk, I. (2017) Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. *E-mentor* 4(71), ss. 45–49.
287. Ruhlandt, R.W.S. (2018) The governance of smart cities: A systematic literature review. *Cities* 81, ss. 1–23.
288. Ruževičius, J., Klimas, D., Veleckaitė, R. (2012) Influence of organizational culture on the success of business process management in Lithuanian public sector organizations. *Current Issues of Business and Law* 7(1), ss. 1–16.
289. Safari, N., Vaziranzjani, H.R., Akbari, Z. (2014) Barriers of entrepreneurship in higher education. *Asian Journal of Research in Business Economics and Management* 4(6), ss. 346–353.
290. Saffold III, G.S. (1988) Culture traits, strength, and organizational performance: Moving beyond ‘strong’ culture. *Academy of Management Review* 13(4), ss. 546–558.
291. Sathe, V. (1983) Implications of Corporate Culture. *Organizational Dynamics* 12(2), ss. 5–23.
292. Saxena, K.B.C. (2005) Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management* 18(6), ss. 498–513.
293. Schedler, K., Proeller, I. (2007) Public management as a cultural phenomenon. Revitalizing societal culture in international public management research. [W:] *Cultural aspects of public management reform*. Emerald group Publishing Limited, Bingley.
294. Schein, E.H. (1983) The Role of the Founder in Creating Organizational Culture. *Organizational Dynamics* 12(1), ss. 13–28.
295. Schein, E.H. (1984) Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review* 25(2), ss. 3–16.
296. Schein, E.H. (2004) How Culture Forms, Develops and Changes. [W:] Kilmann, R.H. *Gaining Control of the Corporate Culture*. John Wiley & Sons, New York, ss. 17–43.
297. Schein, E.H. (2004) *Organizational Culture and Leadership*. John Wiley & Sons, New York.

298. Schraeder, M., Tears, R.S., Jordan, M.H. (2005). Organizational culture in public sector organizations. *Leadership & Organization Development Journal* 26(6), ss. 492–502.
299. Schumpeter, J. (1960) *Teoria rozwoju gospodarczego*. PWN, Warszawa.
300. Scott, I. (1996) Changing Concepts of Decentralisation: Old Public Administration and New Public Management in the Asian Context. *Asian Journal of Public Administration* 18(1), ss. 3–21.
301. Selfridge, R., Sokolik, S. (1975) A comprehensive view of organizational management. *MSU Business Topics* 23(1), ss. 46–61.
302. Şengün, A.E., Nazli Wasti, S. (2007) Trust, control, and risk: A test of das and Teng's conceptual framework for pharmaceutical buyer-supplier relationships. *Group and Organization Management* 32(4), ss. 430–464.
303. Seppänen, H., Mäkelä, J., Luukkala, P., Virrantaus, K. (2013) Developing shared situational awareness for emergency management. *Safety Science* 55, ss. 1–9.
304. Shattaly Nazhed Rovis, S., Sayadi, S., Pourkiani, M., Bigzadeh Abbasi, F. (2020) Design of Organizational Culture Model in Bandar Imam Petrochemical Complex. *Agricultural Marketing and Commercialization Journal* 4(2), ss. 8–24.
305. Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2016) Innowacyjność koprodukcji w zarządzaniu publicznym na poziomie lokalnym. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie* 89, ss. 421–435.
306. Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2018) Ryzyko relacyjne w sieciach zarządzania publicznego. *Przegląd Organizacji* 11, ss. 43–49.
307. Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2018) Sieci tworzenia wartości w zarządzaniu kryzysowym. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie* 121, ss. 447–457.
308. Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2020) Smart City w budowaniu odporności miast na zagrożenia. *Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka* 41(4), ss. 75–90.
309. Sikora-Fernandez, D. (2014) Smart city jako nowa koncepcja funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 339, ss. 175–181.
310. Sikorski, Cz. (2002) *Kultura organizacyjna*. C.H. Beck, Warszawa.

311. Silva, B.N., Khan, M., Han, K. (2018) Towards sustainable smart cities: A review of trends, architectures, components, and open challenges in smart cities. *Sustainable Cities and Society* 38, ss. 697–713.
312. Simonet, D. (2011) The new public management theory and the reform of European health care systems: An international comparative perspective. *International Journal of Public Administration* 34(12), ss. 815–826.
313. Smircich, L. (1983) Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly* 28(3), ss. 339–358.
314. Sokal, A., Bricmont, J. (1998) *Modne bzdury. O nadużywaniu pojęć z zakresu nauk ścisłych przez postmodernistycznych intelektualistów*. Prószyński i S-ka, Warszawa.
315. Sołtyk, P. (2017) Wybrane problemy zarządzania ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 485, ss. 418–429.
316. Sørensen, E. (2002) Democratic theory and network governance. *Administrative Theory and Praxis* 24(4), ss. 693–720.
317. Sørensen, E. (2006) Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration* 36(1), ss. 98–114.
318. Sørensen, E., Torfing, J. (2009) Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration* 87(2), ss. 234–258.
319. Sorensen, E., Torfing, J. (2011) Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society* 43(8), ss. 842–868.
320. Sørensen, E., Torfing, J. (2017) Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration* 47(7), ss. 826–839.
321. Spira, L.F., Page, M. (2003) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16(4), ss. 640–661.
322. Stawasz, D. (2020) *Współczesne miasta, aktualne możliwości rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
323. Stawasz, D., Sikora-Fernandez, D., Turała, M. (2012) *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych*

- z funkcjonowaniem i rozwojem miasta. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, seria: Studia Informatica 29, ss. 97–109.
324. Stoker, G. (2006) Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration* 36(1), ss. 41–57.
 325. Sułkowski, Ł. (2001) *Kulturowa zmienność organizacji*. PWE, Warszawa.
 326. Sułkowski, Ł. (2002) *Kulturowa zmienność organizacji*. PWE, Warszawa, ss. 70–74.
 327. Sułkowski, Ł. (2003) Czy rynek można postrzegać jako pole bitwy. *Przegląd Organizacji* 10, ss. 21–23.
 328. Sułkowski, Ł. (2006) Nurt krytyczny w naukach o zarządzaniu. *Współczesne Zarządzanie* 1, ss. 5–13.
 329. Sułkowski, Ł. (2012) Elements of Organizational Culture – theoretical and methodological problems. *Management* 16(2), ss. 63–71.
 330. Sułkowski, Ł. (2012) *Kulturowe procesy zarządzania*. Difin, Warszawa.
 331. Sułkowski, Ł. (2013) Typologies of organisational culture – one-dimensional view. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 14(8.1), Dylematy rozwoju przedsiębiorczości w aspekcie regionalnym, Jackiewicz, A., Sułkowski, Ł. (red.), ss. 407–422.
 332. Sułkowski, Ł. (2014) Humanistic and Public Management in Poland–Basic Cognitive Assumptions. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 15(11.III), ss. 53–64.
 333. Sułkowski, Ł. (2016) Academic culture from the perspective of Polish universities. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 17(2.1), ss. 7–21.
 334. Sun, P.Y.T., Anderson M.H. (2012) Civic capacity: Building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *The Leadership Quarterly* 23, ss. 309–323.
 335. Sztompka, P. (1999) *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, ss. 25–26.
 336. Sztompka, P. (2007) *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Wydawnictwo Znak, Kraków.
 337. Szymczak, M., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2011) Information in the city traffic management system. The analysis of the use of information

- sources and the assessment in terms of their usefulness for city routes users. *LogForum* 7(2), s. 4.
338. Światowiec-Szczepańska, J. (2012) Ryzyko partnerstwa strategicznego przedsiębiorstw – ujęcie modelowe. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
 339. Światowiec-Szczepańska, J. (2014) System zarządzania ryzykiem relacyjnym na rynku B2B. *Studia Ekonomiczne* 182, ss. 76–85.
 340. Tabrizi, J.S., Goshayie, E.H., Doshmangir, L., Yousefi, M. (2018) The barriers to implementation of new public management strategies in Iran's primary health care: a qualitative study. *Journal of the Liaquat University of Medical and Health Sciences* 17(1), ss. 8–17.
 341. Tassabehji, R., Hackney, R., Popovič, A. (2016) Emergent digital era governance: Enacting the role of the 'institutional entrepreneur' in transformational change. *Government Information Quarterly* 33(2), ss. 223–236.
 342. Tatham, P., Kovács, G. (2010) The application of "swift trust" to humanitarian logistics. *International Journal of Production Economics* 126(1), ss. 35–45.
 343. Thomas, C.W. (1998) Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their Employees. *Administration & Society* 30(2), ss. 166–193.
 344. Tobin, I. (2003) Bureaucratic power and the NPM reforms in Korea. *International Review of Public Administration* 8(1), ss. 89–102.
 345. Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organizations and Society* 26(2), ss. 161–191.
 346. Torfing, J., Sorensen, E., Roiseland, A. (2016) Transforming the Public Sector into an Arena for co-Creation: Barriers, Drivers, and Ways Forward. *Administration & Society* 51(5), ss. 795–825.
 347. Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., Nasi, G. (2010) Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration* 88(2), ss. 528–550.
 348. Tworek, P. (2017) Metody zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 18(11.3), ss. 335–348.
 349. Tworek, P. (2017) Metodyczne problemy zarządzania ryzykiem w organizacjach publicznych. *Handel Wewnętrzny* 368(3/2), ss. 116–124.

350. Tworek, P. (2017) Ryzyko w zarządzaniu publicznym. *Studia Ekonomiczne* 316, ss. 197–207.
351. Tworek, P. (2018) Public risk management: risk-taking and innovation in public service organizations–selected problems. *Studia Ekonomiczne* 362, ss. 141–158.
352. United Nations. World urbanization prospects: The 2014 revision, highlights. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations Publishing.
353. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 Nr 19, poz. 100);
354. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2009 Nr 19, poz. 101).
355. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240 – Art. 68. 1).
356. Van Asselt, M.B.A., Renn, O. (2011) Risk governance. *Journal of Risk Research* 14(4), ss. 431–449.
357. van Dorp, E.J. (2018) Trapped in the hierarchy: the craft of Dutch city managers. *Public Management Review* 20(8), ss. 1228–1245.
358. Van Wart, M. (2013) Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review* 73(4), ss. 553–565.
359. Van Wart, M. (2003) Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review* 63(2), ss. 214–228.
360. van Vianen, A.E.M., Fischer, A.H. (2010) Illuminating the glass ceiling: The role of organizational culture preferences. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 75(3), ss. 315–337.
361. Vargo, S.L., Lusch, R.F. (2008) Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1), ss. 1–10.
362. Vargo, S.L., Maglio, P.P., Akaka, M.A. (2008) On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European Management Journal* 26(3), ss. 145–152.
363. Varoutsas, E., Scapens, R.W. (2018) Trust and control in evolving inter-organisational relationships: Evidence from the aerospace industry. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 31(1), ss. 112–140.

364. Vélez, M.L., Sánchez, J.M., Álvarez-Dardet, C. (2008) Management control systems as inter-organizational trust builders in evolving relationships: Evidence from a longitudinal case study. *Accounting, Organizations and Society* 33(7–8), ss. 968–994.
365. Verhoef, P.C., Broekhuizen, T., Bart, Y., Bhattacharya, A., Dong, J.Q., Fabian, N., Haenlein, M. (2021) Digital transformation: A multidisciplinary reflection and research agenda. *Journal of Business Research* 122, ss. 889–901.
366. Vinni, R. (2007) Total quality management and paradigms of public administration. *International Public Management Review* 8(1), ss. 103–131.
367. Virtanen, T. (1996) *The Competencies of New Public Managers*. [W:] Farnham, D., Horton, S., Barlow, J., Hondeghem A. (red.), *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*. Macmillan Business Ltd., London.
368. Vlaar, P.W.L., Van Den Bosch, F.A.J., Volberda, H.W. (2007) On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in inter-organizational relationships: Toward an integrative framework. *Group and Organization Management* 32(4), ss. 407–428.
369. Vogel, R., Masal, D. (2015). Public Leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review* 17(8), ss. 1165–1189.
370. Weerakkody, V., Omar, A., El-Haddadeh, R., Al-Busaidy, M. (2016) Digitally-enabled service transformation in the public sector: The lure of institutional pressure and strategic response towards change. *Government Information Quarterly* 33(4), ss. 658–668.
371. Welge, M.K., Holtbrugge, D. (1999) International management under postmodern conditions. *Management International Review* 39(4), ss. 305–322.
372. Westbrook, G., Angus, A. Top 10 Global Consumer Trends, Euromonitor International, January (2020). <https://go.euromonitor.com/white-paper-EC-2020-Top-10-Global-Consumer-Trends.html>.
373. Westbrook, G., Angus, A. Top 10 Global Consumer Trends. Euromonitor International January (2021). <https://go.euromonitor.com/white-paper-EC-2020-Top-10-Global-Consumer-Trends.html>

374. Whorton, J.W., Worthley, J.A. (1981) A perspective on the challenge of public management: Environmental paradox and organizational culture. *Academy of Management Review* 6(3), ss. 357–361.
375. Willmott, H.C. (1993) Strength is ignorance; slavery is freedom: managing culture in modern organizations. *Journal of Management Studies* 30(4), ss. 515–552.
376. Wilson, E. (2000) Inclusion, exclusion and ambiguity – The role of organisational culture. *Personnel Review* 29(3), ss. 274–303.
377. Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. Basic Books, New York.
378. Woo, D.M., Vicente, K.J. (2003). Sociotechnical systems, risk management, and public health: comparing the North Battleford and Walkerton outbreaks. *Reliability Engineering & System Safety* 80(3), ss. 253–269.
379. Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E., van Thiel, S. (2014) Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation? *Public Management Review* 16(1), ss. 45–66.
380. Yeatman, A. (1987) The concept of public management and the Australian state in the 1980s. *Australian Journal of Public Administration* 46(4), ss. 339–356.
381. Ysa, T., Sierra, V., Esteve, M. (2014) Determinants of network outcomes: The impact of management strategies. *Public Administration* 92(3), ss. 636–655.
382. Zafarullah, H. (2013) Bureaucratic culture and the social-political connection: the Bangladesh example. *International Journal of Public Administration* 36(13), ss. 932–939.
383. Zawicki M. (2013) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
384. Zbiegień-Maciąg, L. (1999) *Kultura w organizacji*. PWN, Warszawa.
385. Zhang, J., Kim, Y. (2016) Digital government and wicked problems: Solution or problem? *Information Polity* 21(3), ss. 215–221.
386. Ziemba, E. (2020) Exploring levels of ICT adoption and sustainability – The case of local governments from Poland. *Procedia Computer Science* 176, ss. 3067–3082.

387. Ziemba, E. (2020) The Contribution of ICT Adoption by Local Governments to Sustainability – Empirical Evidence from Poland. *Information Systems Management* 38(2), ss. 116–134.

Monografia odnosi się do kluczowych aspektów tworzenia wartości opartej na wewnętrznej specyfice organizacji publicznych, budowaniu relacji sieciowych, łączeniu zasobów i kompetencji oraz wykorzystaniu nowoczesnych technologii do realizacji spraw publicznych. Punktem wyjścia podjętych w niej rozważań jest koncepcja tworzenia wartości Marka Moore'a oraz teoria współzależności i współpracy międzysektorowej Barry'ego Bozemana. Treści zaprezentowane w niniejszej monografii służą zarówno do rozwoju teorii zarządzania publicznego, jak i mogą być przydatne menedżerom publicznym.

Z Recenzji prof. dr hab. Aldony Frączkiewicz-Wronki:

„Autorzy prawidłowo wskazali podstawy naukowe prowadzonych rozważań, syntetycznie omówili główne podejścia w kontinuum rozwoju teorii wartości publicznej i nawiązali do celów działań organizacji publicznych, a szczególnie praktyk zarządczych menedżerów oraz praw i przywilejów obywateli. [...] Wyeksponowali oś strukturyzującą całość prowadzonych rozważań poprzez podkreślenie relacji między jednostką i społeczeństwem w perspektywie kontekstu (politycznego, ekonomicznego, świadomościowego i innych), w którym wartość publiczna jest tworzona. [...] W konsekwencji analizy treści monografii stwierdzam, że przedstawiona do oceny monografia jest wartościową pozycją wzbogacającą pojmowanie prawideł zarządzania publicznego”.