

Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem

Justyna Anders-Morawska
Wawrzyniec Rudolf



AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

**Orientacja
rynkowa
we współrzędzeniu
miastem**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

AKADEMIA SAMORZĄDOWA

**Orientacja
rynkowa
we współrzędzeniu
miastem**

**Justyna Anders-Morawska
Wawrzyniec Rudolf**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Justyna Anders-Morawska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych
i Politologicznych, Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji
90-131 Łódź, ul. Narutowicza 59a
Wawrzyniec Rudolf – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Andrzej Szplit

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Iwona Gos

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

Monografia powstała w ramach projektu NN115364339 *Marketing jako operacyjne rozwinięcie koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06887.15.0.K

Ark. wyd. 23,0; ark. druk. 17,625

ISBN 978-83-7969-701-4
e-ISBN 978-83-7969-702-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział 1. Procesy ewolucji w zarządzaniu publicznym	11
1.1. Klasyczny model administracji	13
1.1.1. Biurokracja idealna według Webera i jej krytyka	14
1.1.2. Legalizm organizacji biurokratycznej jako pozorna racjonalność	17
1.1.3. Krytyka biurokracji idealnej w koncepcjach N. Luhmana	20
1.2. Menedżeryzm – w kierunku nowego zarządzania publicznego	22
1.2.1. Uwarunkowania ekonomiczno-społeczne rozwoju NZP	23
1.2.2. Uwarunkowania polityczno-intelektualne rozwoju NZP	25
1.2.3. Teoretyczne podstawy nowego zarządzania publicznego	26
1.2.4. Podstawowe elementy modelu NZP	28
1.3. Współrzędzenie (<i>public governance</i>)	34
1.4. Analiza porównawcza modeli zarządzania publicznego	37
1.5. Procesy zmian w zarządzaniu publicznym w Polsce	40
1.6. Podsumowanie	42
Rozdział 2. Dobre współrzędzenie jako koncepcja normatywna w zarządzaniu publicznym	43
2.1. Operacjonalizacja zasad dobrego współrzędzenia	43
2.2. Jakość usług publicznych w kontekście dobrego współrzędzenia	49
2.3. Koncepcja dobrego współrzędzenia w polityce Unii Europejskiej	56
2.4. Dobre współrzędzenie w kontekście przemian w polskiej administracji publicznej	59
2.5. Podsumowanie	69
Rozdział 3. Orientacja rynkowa w zarządzaniu publicznym	71
3.1. Orientacja rynkowa i orientacja marketingowa w działalności organizacji publicznej	71
3.1.1. Orientacja rynkowa a orientacja marketingowa	73
3.1.2. Upowszechnianie elementów koncepcji orientacji rynkowej w publikacjach poświęconych administracji publicznej	76
3.1.3. Próby zastosowania narzędzi pomiaru orientacji rynkowej w badaniach sektora publicznego i non profit	79
3.2. Ewolucja marketingu w organizacjach publicznych	87
3.2.1. Wczesne próby wykorzystania marketingu w sektorze publicznym	87
3.2.2. Podejście transakcyjne w marketingu organizacji publicznych	89
3.2.3. Podejście relacyjne w marketingu organizacji publicznych	92
3.2.4. Marketing terytorialny w świetle podejścia transakcyjnego i relacyjnego	95
3.3. Procesy tworzenia wartości dla interesariuszy organizacji publicznych	99
3.3.1. Interesariusze organizacji publicznych	99
3.3.2. Tworzenie i dostarczanie wartości interesariuszom	104
3.4. Podsumowanie	108

Rozdział 4. Metodyka badań	111
4.1. Tło badania.....	111
4.2. Pytania badawcze i cele badania.....	115
4.3. Dobór przypadków w świetle teorii zależności od zasobów i teorii zasobowej przedsiębiorstwa	117
4.4. Charakterystyka badanych ośrodków	121
4.5. Operacjonalizacja pojęć.....	133
4.6. Przebieg procesu badawczego	139
Rozdział 5. Orientacja rynkowa miast	147
5.1. Możliwości adaptacji koncepcji orientacji rynkowej w kontekście praktyk występujących w badanych miastach.....	147
5.1.1. Pozyskiwanie wiedzy o potrzebach użytkowników.....	148
5.1.2. Koordynacja współpracy z interesariuszami instytucjonalnymi.....	153
5.1.3. Responsywność – kontrola rezultatów procesów przyciągania użytkowników	155
5.2. Dobre praktyki w zakresie orientacji rynkowej miast	158
5.2.1. Przykłady dobrych praktyk badanych miast	159
5.2.2. Skuteczne przyciąganie inwestorów – konsekwencje w działaniach komunikacyjnych i budowaniu wartości dla inwestorów	161
5.2.3. Skuteczne przyciąganie turystów – konsekwencje w działaniach komunikacyjnych i budowaniu wartości dla turystów.....	168
5.2.4. Skuteczne przyciąganie studentów – konsekwencje w działaniach komunikacyjnych i budowaniu wartości dla młodych, podejmujących studia wyższe	175
5.2.5. Tworzenie sprzyjających warunków dla lokalnych przedsiębiorców	185
5.3. Podsumowanie	191
Rozdział 6. Operacjonalizacja zasad dobrego współrzędzenia w badanych miastach	193
6.1. Dobre współrzędzenie w dokumentach strategicznych badanych ośrodków	193
6.2. Znaczenie pojęcia „dobre współrzędzenie” wśród menedżerów miejskich	195
6.3. Realizacja zasad dobrego współrzędzenia w jednostkach organizacyjnych urzędów badanych miast.....	202
6.3.1. Zasada otwartości	204
6.3.2. Zasada partycypacji.....	210
6.3.3. Zasada efektywności	218
6.3.4. Zasada spójności.....	222
6.4. Podsumowanie	228
Zakończenie	231
Bibliografia	239
Spisy tabel, rysunków, ramek, wykresów, map	251
Załączniki	255

WSTĘP

Relacje między marketingiem a współrządzeniem (*public governance*) w samorządach terytorialnych nie stanowiły jak dotychczas przedmiotu analiz na gruncie polskim. Stąd niewielka wiedza na temat powiązań między przyjęciem orientacji marketingowej przez jednostki samorządu terytorialnego a stosowaniem praktyk wpisujących się w model współrządzenia. Współrządzenie uważa się powszechnie za koncepcję bardziej politologiczną, podczas gdy nowe zarządzanie publiczne (NZP) jest zakorzenione w nauce o organizacjach. O ile NZP można określić jako zmianę wewnątrzorganizacyjną, o tyle współrządzenie prowadzi do zmian na skutek interakcji organizacji z jej otoczeniem podmiotowym. W literaturze znaleźć można próby wykazania przystawalności obu podejść, nie wychodzą one jednak poza rozważania natury teoretycznej i są mniej powszechne w stosunku do krytyki NZP, jako podejścia ograniczającego otwartość administracji publicznej. Nawiązanie przez samorząd terytorialny współpracy z kluczowymi partnerami, tzw. interesariuszami instytucjonalnymi, jest nieodzownym elementem realizacji modelu współrządzenia, a równocześnie decyduje o skuteczności działań marketingu terytorialnego. Stąd założenie o przydatności narzędzi marketingowych do realizacji zasad dobrego współrządzenia (*good governance*). Konsekwencją tego jest interdyscyplinarny charakter przeprowadzonych badań, których podstawę teoretyczną stanowi dorobek zarządzania publicznego, marketingu terytorialnego oraz teorii polityki.

Celem badań było określenie, w jaki sposób koncepcje marketingowe mogą służyć jako narzędzia operacjonalizacji zasad dobrego współrządzenia w zarządzaniu publicznym. W niniejszej pracy dokonano transformacji pojęcia orientacji marketingowej i rynkowej przedsiębiorstwa na obszar zarządzania procesami przyciągania mobilnych użytkowników terytorium. Na podstawie analizy literatury wskazano na następujące komponenty orientacji rynkowej miasta: pozyskiwanie wiedzy o potrzebach i preferencjach użytkowników zewnętrznych i mieszkańców, koordynację wewnętrzną i zewnętrzną – obejmującą współpracę z interesariuszami instytucjonalnymi oraz responsywność. Poszczególnym etapom procesu marketingowego: analizie, planowaniu, wdrażaniu i kontroli, przyporządkowano przejawy realizacji zasad dobrego współrządzenia: otwartość, partycypację, efektywność i spójność, które równocześnie dowodzą przyjęcia przez

miasto orientacji rynkowej. Monografia jest efektem projektu badawczego pt. *Marketing jako operacyjne rozwinięcie koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*, finansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (nr projektu N N115 364339), a zrealizowanego na Uniwersytecie Łódzkim. W procesie badania zastosowane zostały następujące metody badawcze: analiza danych wtórnych, analiza treści, wywiady pogłębione, wywiady kwestionariuszowe oraz badania otwartości samorządu metodą *mystery calling*.

Próba operacjonalizacji współrzędzenia przy wykorzystaniu procesów marketingowych może stanowić krok w kierunku wypełnienia luki między NZP a współrzędzeniem. Należy też podkreślić, że na gruncie polskim przeprowadzono niewiele studiów dotyczących efektów procesów modernizacyjnych w administracji publicznej. Również wiedza urzędników na temat metod i narzędzi realizacji modeli NZP czy współrzędzenia pozostaje ograniczona. Analiza realizacji wspomnianych zasad dobrego współrzędzenia ujętych w *Białej księdze o europejskim rządzeniu* na każdym z etapów procesu marketingowego w odniesieniu do działań podejmowanych w stosunku do wyodrębnionych użytkowników terytorium może przynieść odpowiedź na pytania, jakie obszary realizacji zasad współrzędzenia napotykają na problemy, czy istnieją specyficzne uwarunkowania realizacji tych zasad w zależności od tego, jaka grupa użytkowników jest ich podmiotem oraz czy na szczeblu samorządu miejskiego wszystkie zasady znajdują zastosowanie operacyjne. Może również stanowić diagnozę stanu gotowości instytucji samorządowych do stosowania orientacji rynkowej w praktyce.

Badania prowadzono w 8 miastach polskich – trzech spośród ośrodków metropolitalnych oraz pięciu tzw. ośrodków regionalnych, które aspirują do miana metropolii. Obserwacje dotyczyły instytucji samorządu terytorialnego oraz podmiotów mogących współpracować z samorządem, których działania dotyczą kluczowych z punktu widzenia konkurencyjności obszaru grup użytkowników – w odniesieniu do relacji zewnętrznych: inwestorów, turystów oraz potencjalnych studentów, natomiast w odniesieniu do relacji wewnętrznych: lokalnych przedsiębiorców. Założono, że wybór ten znajduje swoje uzasadnienie w odniesieniu do podejmowanej tematyki w związku z relacją między działaniami marketingowymi a budowaniem przewagi konkurencyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Jakość otoczenia biznesu, zakres oferty akademickiej, kapitału ludzkiego oraz oferta kulturalna i turystyczna miejsca stanowią obszary, w których poszczególne samorządy terytorialne konkurują między sobą, zaś inwestorzy, turyści i potencjalni studenci stanowią istotne grupy docelowe dla działań marketingowych polskich miast, nawet jeśli są one często wąsko rozumiane, jako promocja i budowa wizerunku.

Wyniki badań mogą znaleźć zastosowanie w praktyce samorządów terytorialnych. Dostarczenie im wiedzy na temat metod realizacji zasad *good governance* przystosowanych do warunków lokalnych powinno przyczynić się do usprawnie-

nia procesów ukierunkowanych na budowę korzystnych i trwałych relacji między samorządem terytorialnym a kluczowymi interesariuszami.

Monografia składa się z trzech rozdziałów teoretycznych, rozdziału metodycznego oraz dwóch rozdziałów stanowiących empiryczne części pracy. W rozdziale pierwszym, zatytułowanym *Procesy ewolucji w zarządzaniu publicznym*, przedstawiono przemiany w podejściu do administracji publicznej, omawiając dyskusję wokół klasycznego modelu administracji, menedżeryzmu oraz współrzędzenia.

W rozdziale drugim – *Dobre współrzędzenie jako koncepcja normatywna w zarządzaniu publicznym* – podjęto próbę syntezy stosowanych przez organizacje międzynarodowe i różnych badaczy ujęć normatywnego pojęcia dobrego rządzenia/współrzędzenia. Wskazano na nieostrość funkcjonujących terminów rodzącą poważne problemy dla praktyków, którzy chcieliby w samorządach terytorialnych realizować polityki w oparciu o zasady dobrego rządzenia.

W rozdziale trzecim pt. *Orientacja rynkowa w zarządzaniu publicznym* dokonano przeglądu pojęć związanych z orientacją rynkową w działalności organizacji publicznej oraz zrelacjonowano poziom upowszechnienia dyskusji naukowej wokół terminów dotyczących orientacji rynkowej w piśmiennictwie międzynarodowym z zakresu administracji publicznej. Scharakteryzowano też proces ewoluowania marketingu w sektorze publicznym od podejścia transakcyjnego do relacyjnego. Sektor publiczny przedstawiono w relacyjnym rozumieniu powiązań między instytucjami publicznymi a rynkami, na których one działają. Wychodząc od koncepcji marketingu wartości P. Doyle'a, zaproponowano, aby w analizie relacji między miastem a zewnętrznymi użytkownikami traktować mieszkańców jako udziałowców. W kontekście polityki rozwoju wszelkie procesy polegające m.in. na przyciąganiu inwestorów, turystów i studentów powinny być analizowane nie tylko z perspektywy skuteczności realizacji tych procesów, ale również z perspektywy oceny wartości dostarczanych przez te grupy docelowe dla lokalnej społeczności.

W rozdziale czwartym, zatytułowanym *Metodyka badań*, zawarto opis metod wykorzystanych w pracy. Specyfika przedmiotu badań wymagała zastosowania metod jakościowych, zarówno w odniesieniu do analizy dokumentów strategicznych i operacyjnych badanych miast, jak i w procesie pozyskiwania materiału empirycznego od respondentów. Tak zebrany materiał został uzupełniony o techniki ilościowe.

Rozdział piąty pt. *Orientacja rynkowa miast* stanowił próbę weryfikacji przejawów tej orientacji w zakresie pozyskiwania wiedzy o potrzebach interesariuszy, koordynacji współpracy z interesariuszami instytucjonalnymi oraz responsywności miasta wobec jego użytkowników. Zaprezentowano w nim również wybrane praktyki marketingowe, ilustrując w ten sposób omawiane procesy przyciągania inwestorów, turystów, studentów oraz kreowania odpowiednich warunków rozwoju lokalnych przedsiębiorców.

W rozdziale szóstym – *Operacjonalizacja zasad dobrego współrzędzenia w badanych ośrodkach* – zawarto wyniki analizy treści dokumentów badanych miast oraz wywiadów z respondentami w zakresie znajomości zasad dobrego współrzędzenia i opinii na temat korzyści z ich stosowania w działalności koordynowanych przez respondentów jednostek. Opisano też wyniki ankiety internetowej skierowanej do pracowników zatrudnionych na stanowiskach specjalistycznych w urzędach miejskich. Jej celem było określenie stopnia realizacji zasad dobrego współrzędzenia w badanych ośrodkach na poszczególnych etapach procesu marketingowego.

Monografia skierowana jest do środowisk naukowych zajmujących się takimi dziedzinami, jak: zarządzanie publiczne, zarządzanie miastem i regionem, marketing terytorialny, gospodarka przestrzenna, polityka miejska i administracja publiczna. Ze względu na licznie prezentowane przykłady przedsięwzięć marketingowych może być ona przydatna dla lokalnych polityków, menedżerów publicznych i pracowników liniowych administracji samorządowej jako źródło inspiracji do podnoszenia jakości działań marketingowych w dzisiejszym, konkurencyjnym otoczeniu. Z podobnych powodów publikacja będzie przydatna dla studentów studiów magisterskich interesujących się problemami zarządzania miastem i regionem.

Rozdział 1

PROCESY EWOLUCJI W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

Administracja publiczna na przestrzeni wieków przyjmowała różne oblicza. W starożytności urzędnicy służyli władcy – suwerenowi, posiadającemu przyimoty boskości. Jego wola stawała się obowiązującym prawem. Wspecjalizowana i zhierarchizowana administracja wykształciła się w okresie oświecenia, kiedy formowały się w Europie monarchie absolutne¹. Władzę monarchy racjonalizowano, uznając go za pierwszego sługę państwa, działającego dla dobra ogółu. Filozofia merkantylizmu, która w tym okresie wywarła ogromny wpływ na policystów i kameralistów² tworzących wówczas zręby nauki administracji, zalecała, aby państwo odgrywało znaczącą rolę w życiu społecznym i gospodarce, co zarazem wzmacniało podstawy władzy absolutnej i wymagało wykształcenia fachowego aparatu administracyjnego. Urzędnicy odpowiadali za swoje poczynania przed władcą. Nie tyle wiązały ich przepisy prawa, ile instrukcje kierowane do nich przez zwierzchników. Dopiero pod koniec XIX w. wraz z ugruntowaniem się doktryny państwa prawa i trójpodziału władzy powstały warunki do funkcjonowania administracji w jej współczesnym rozumieniu – kierującej się dobrem

¹ W Chinach już Konfucjusz stworzył ideowe podstawy służby cywilnej w oświeceniowym rozumieniu. Urzędników cesarskich powoływano na podstawie egzaminów państwowych. Konkursy miały na celu wyłonienie osób, które wchodziły w skład wieloszczeblowego korpusu urzędniczego. Powołany w drodze konkursu urzędnik nie był przypisany do konkretnego stanowiska, lecz do rangi w korpusie i mógł być oddelegowywany do pracy w całym cesarstwie. Więcej o rozwoju administracji w starożytności i średniowieczu zob. Lynn Jr. [2005, s. 29–30].

² Kameralistyka jest ukształtowaną w XVIII w. myślą ekonomiczną, koncentrującą się na wyodrębnieniu narzędzi skutecznego zapewnienia skarbu królewskiego – kamery. Uważa się ją za prekursorkę współczesnej nauki o finansach publicznych. Nauka policji (nazwą policji w owym czasie określano też administrację) miała na celu określenie programów działalności administracji monarchii oświeconej. Oba podejścia uznaje się obecnie za powiązane, zaś naukę policji traktuje jako zwiastun prawniczego ujmowania problematyki administrowania państwem. Więcej na ten temat zob. Izdebski [2005, s. 21–24]. W przypadku kameralistyki, definiowanej jako „teoria zarządzania zasobami naturalnymi i zdolnościami człowieka tak, aby przynosiły one największe korzyści księciu, w którego interesie są pożytkowane”, widoczna jest zbieżność z menedżerskim podejściem do sektora publicznego. Hood i Jackson, bazując na analizie istoty podejścia właściwego kameralistom, określają nowe zarządzanie publiczne nowym kameralizmem [Lynn Jr. 2005, s. 31–32].

publicznym, apolitycznej, działającej w granicach i na mocy prawa, profesjonalnej, bezstronnej i niezależnej. Tak charakteryzował biurokrację, jako doskonały typ władzy racjonalnej, Max Weber³. Jego ujęcie stanowi paradygmat zarówno w zakresie nauki administracji, socjologii, jak i nauk o organizacji i zarządzaniu⁴.

Z koncepcją Webera polemizowano, przedstawiając liczne dowody braku efektywności organizacji typu weberowskiego. Doprowadziło to do wykształcenia się konkurencyjnego paradygmatu w nurcie nauki administracji, bazującego na doświadczeniach w zarządzaniu organizacjami sektora prywatnego. Nowym propozycjom nadawano szereg nazw: od menedżeryzmu począwszy, poprzez nowe zarządzanie publiczne (jako forma odróżnienia od „starego” zarządzania będącego administrowaniem), nowe usługi publiczne, koncepcję modernizującego się rządu czy przedsiębiorczego rządu. Kontestacja menedżeryzmu, który zdaniem wielu badaczy nie doprowadził do upodmiotowienia klienta, lecz koncentrował się głównie na sprawności wewnątrzorganizacyjnej i ocenie efektywności punktu widzenia urzędników, dała miejsce dla rozwoju koncepcji *public governance* (współrzędzenia)⁵, osadzonej w naukach o polityce. Na tle klasycznego modelu administracji znaczący wpływ na kształtowanie nowych paradygmatów wywierało prakseologiczne podejście właściwe naukom o zarządzaniu w przypadku menedżeryzmu oraz nauce o polityce w przypadku współrzędzenia. W ostatnim czasie następuje powrót do koncepcji Webera ze względu na problemy, które wynikają z prób wdrożenia rozwiązań właściwych organizacjom prywatnym w warunkach kształtujących sektor publiczny⁶. W tej części opracowa-

³ Koncepcja władzy racjonalnej Webera ujęta została w pracy *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* opublikowanej w 1922 r. (polskie tłumaczenie: Weber [2002]).

⁴ Model Webera wraz z koncepcjami H. Fayola, H. Forda, F.W. Taylora, H.L. Gantta i K. Adamięckiego kształtowały się w tym samym czasie. Większość klasyfikacji nurtów naukowej teorii organizacji określa je mianem podejścia klasycznego z rozróżnieniem na teorię biurokracji, kierunku administracyjny i kierunek taylorowski (naukowe zarządzanie) [Kozuch 1999, s. 21]. Z tym podejściem dyskutuje jednak L. Krzyżanowski, przyporządkowując propozycje Taylora i Gantta do organizacji produkcji, gdzie dominuje inżyniersko-techniczny i ekonomiczny aspekt badawczy. Ujęcie Fayola uznaje on za wieloaspektowe, chociaż pozostające w nurcie podejścia klasycznego, zaś teorię Webera zalicza do nurtu psychosocjologicznego, którego pozostałymi reprezentantami są również twórcy szkoły systemowej, badacze zachowań ludzkich w organizacji oraz przedstawiciele kierunku stosunków międzyludzkich [Krzyżanowski 1992, s. 27–42].

⁵ Takie tłumaczenie terminu *public governance* znaleźć można w: Kozuch [2004, s. 36].

⁶ W organizacjach prywatnych najważniejsze kryterium prakseologiczne stanowi sprawność w znaczeniu ogólnym, a więc połączenie skuteczności w osiąganiu celów z ekonomicznością (korzystnością). Mówi się o kryterium 3 E – *effectiveness* (skuteczność), *efficiency* (wydajność) i *economy* (oszczędność). W odniesieniu do sektora publicznego często pojawiają się dodatkowe „E”, takie jak: *equality* (równość), *equity* (słuszność), *environment* (kwestie związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem), *empathy* (empatia), *ethics* (etyka), *excellence* (doskonałość), *expertise* (kompetencja), *entrepreneurship* (przedsiębiorczość) oraz *electability* (wybieralność) [Opolski, Modzelewski 2004, s. 27; Rouse 1997, s. 62].

nia zostanie ukazana ewolucja w podejściu do zarządzania organizacjami sektora publicznego, gdy po kontestacji klasycznego modelu administracji wykształciły się konkurencyjne propozycje. Na tym tle przedstawione zostaną relacje między użytkownikiem a administracją oraz zmiany, jakim te relacje podlegały: od relacji typu pośrednik władcy – poddany, poprzez relacje typu pośrednik państwa – obywatel, aż do relacji usługodawca – klient w ujęciu menedżerskim oraz usługodawca – współproducent/partner w ujęciu współzrządzenia.

1.1. Klasyczny model administracji

Współczesną administrację publiczną utożsamia się z organizacją, której model funkcjonowania odpowiada klasycznej definicji biurokracji stworzonej przez Maxa Webera⁷. Weber, pisząc o biurokracji, zajmował się jednak nie tyle charakteryzowaniem określonego typu organizacji, ale zagadnieniem władzy poszukującej metod skutecznego działania⁸. Biurokracja w jego ujęciu jest władzą racjonalną/legalną w odróżnieniu od wcześniejszych rodzajów władzy: charyzmatycznej – wynikającej z przymiotów władcy, i tradycyjnej – opartej na przekonaniu o trwałości i świętości istniejącego porządku⁹. Zarówno biurokracja Webera, jak i organizacja przemysłowa Taylora są instrumentami umożliwiającymi efektywne osiągnięcie celów wyznaczonych zewnątrz. W przypadku organizacji biurokratycznej cele wyznacza system polityczny, w przypadku organizacji przemysłowej – rynek i akcjonariusze [Morawski 2001, s. 49].

⁷ B.G. Peters [1999, s. 17] słusznie wskazuje, iż w języku potocznym oraz w części literatury naukowej termin „biurokracja” oznacza to samo, co jakkolwiek organizacja o charakterze administracyjnym. Mechanistyczny model organizacji, którego biurokracje są reprezentantem, jest nadal dominującym modelem w sektorze publicznym, nawet jeżeli biurokracje rzeczywiste nie posiadają wszystkich cech modelu idealnego [Peters 1999].

⁸ S.N. Eisenstadt twierdzi, że istnieją dwa możliwe ujęcia biurokracji jako zjawiska: jedno postrzegające biurokrację jako instrument ułatwiający osiągnięcie celów organizacji oraz drugie uznające ją za narzędzie władzy. Nie przyznaje on żadnemu z tych podejść prymatu, uważa bowiem, że wskazują one na kluczowe cechy omawianego pojęcia i wzajemnie się uzupełniają [Eisenstadt 1959, s. 302].

⁹ Jeżeli biurokracja jako forma władzy stanowi postępowanie w stosunku do władzy opartej na pochodzeniu, to trzeba zaakceptować możliwość, że istnieją bardziej efektywne formy władzy, które mogą wyprzeć organizacje typu mechanistycznego – infokracje. J.G. Clawson uważa, że władza w infokracji wynika z dostępu do baz danych, natomiast P. Drucker stwierdza słusznie, że bazy danych są nieprzydatne bez interpretacji ich zawartości, zatem kluczowym zasobem infokracji są ludzie. Koncepcja wypierania biurokracji przez infokrację jest zbieżna z tym, co A. Toffler określa mianem trzeciej fali – zmian społecznych charakteryzujących epokę postindustrialną, w której głównym zasobem, a wręcz środkiem produkcji staje się wiedza [Clawson 2000, s. 76–83].

1.1.1. Biurokracja idealna według Webera i jej krytyka

Biurokrację idealną charakteryzuje:

- **hierarchiczność** – niższe szczeble organizacji są podporządkowane wyższym, jednak posłuszeństwo należy się stanowisku, nie osobie, z czego wynika kolejna cecha;

- **depersonalizacja**, gdzie obowiązek podporządkowania się decyzjom urzędnika wynika z ich prawnego umocowania, a więc pozycja obywatela i urzędnika wobec władzy jest identyczna i wynika z jej rzeczowej, jasno określonej przepisem kompetencji [Szczerski 2010, s. 19];

- **legalizm** – przesłanki wszelkich działań mają źródło w bezosobowych przepisach, które precyzyjnie określają zakres uprawnień i kompetencji poszczególnych urzędników i przeciwdziałają nakładaniu się i powielaniu funkcji poszczególnych stanowisk;

- **formalne kryteria kwalifikacji, awansu i wynagrodzenia**, gdzie staż pracy i zasada starszeństwa odgrywają istotną rolę;

- **specjalizacja i podział pracy** wyrażające się w precyzyjnym określeniu zakresu zadań i obowiązków, co ma ograniczać uznaniowość w podejmowaniu decyzji [Mazur 2006, s. 54–55].

Weber twierdził, iż techniczna przewaga organizacji biurokratycznych nad innymi formami organizacji może być porównana do przewagi produkcji maszynowej nad niezmechanizowanymi technikami wytwarzania [Hughes 2003, s. 24]. Specjalizacja w ramach organizacji zwiększała produktywność. Struktura hierarchiczna i oparcie na zasadach prawnych w podejmowaniu decyzji miały redukować niepewność. Depersonalizacja systemu oznaczała, że w przypadku wystąpienia podobnych okoliczności w organizacji podjęte zostaną podobne kroki, co przyspieszało procesy decyzyjne. Łącznie te cechy i ich implikacje zdecydowały o uznaniu modelu Webera za propozycję władzy najbardziej efektywnej na tle pozostałych typów¹⁰.

¹⁰ Z tym ujęciem dyskutuje R.M. Weiss w odniesieniu do krytyki modelu Webera, odmawiającej organizacjom maszynowym przewagi w zakresie efektywności nad innymi typami organizacji. Stwierdza on, że w tym miejscu krytyka modelu Webera jest chybiona i stawia hipotezę o błędnej interpretacji prac Webera na temat biurokracji. Pomyłka wynika ze zniekształceń myśli socjologa niemieckiego w tłumaczeniach dokonanych przez T. Parsonsa. Weiss stwierdza, że Weber skupiał się na zagadnieniach dominacji w organizacji, a model swój określał jako racjonalny z racji oparcia działań organizacji o literę prawa. Natomiast sam Weber przyznawał, że należy odróżnić racjonalność formalną – fasadową od materialnej-celowościowej. Organizacja może realizować cele wynikające z formalnych regulacji, równocześnie ignorując istotę zamierzeń, które przyświecały autorom regulacji, co tępiłoby ostrze krytyki kierowanej pod jego adresem ze strony Mertona, Selznicka czy Gouldnera. Nie uważał też, że jego model jest wcieleniem organizacji efektywnej. Atrybut efektywności został nałożony na konstrukt w analizach dokonywanych przez naukowców amerykańskich poprzez rozciągnięcie pojęcia racjonalności [Weiss 1983, s. 242–248].

Weber nie tworzył swojego modelu w próżni, lecz odwoływał się do praktyk organizacji, których funkcjonowanie mógł obserwować. Część badaczy uznaje, że jego model w istocie stanowi rozwinięcie i twórcze przekształcenie myśli Hegla. Filozof ten przed Weberem pisał o państwie jako ucieleśnieniu świadomej i uniwersalistycznej racjonalności. Często w kontekście ujęcia niemieckiego socjologa przytacza się też wcześniejsze przeciwieństwo, fryderycjańskie, pojmowanie roli władcy w Prusach, gdzie król jest pierwszym sługą w państwie. To Weber określał państwo Fryderyka Wielkiego jako „wyjątkowo współczesne państwo biurokratyczne” [Spicer 2004, s. 97–99].

Atrybut nowoczesności zaznacza się bardzo silnie w opisie procesu powstania organizacji maszynowych. Uznaje się, że struktury dla nich charakterystyczne wykształciły się w odpowiedzi na potrzeby organizacji zwiększających swoje rozmiary na skutek procesów uprzemysłowienia, upowszechnienia produkcji masowej i związanych z tym zmian społecznych. Powstanie biurokracji stanowiło zarazem warunek, jak i rezultat kształtowania się współczesnego kapitalizmu. Biurokracja jest traktowana jako instrument redukcji niepewności w gospodarce wolnorynkowej i jest jedynym stałym punktem odniesienia dla podmiotów rynkowych. Weber pisał: „obecnie to przede wszystkim kapitalistyczna gospodarka rynkowa wymaga, aby administrowanie sprawami publicznymi odbywało się w sposób ciągły, precyzyjny, jednoznaczny i szybki” [Stanisevski 2004, s. 121]. W innym miejscu zwracał uwagę, że „specyfiką współczesnej kultury, a w szczególności jej technicznej i ekonomicznej bazy jest wymaganie przewidywalności rezultatów. W pełni rozwinięta biurokracja funkcjonuje, w szczególnym sensie, w myśl zasady *sine ira et studio*. Biurokracja rozwija się tym doskonale, im bardziej jest zdehumanizowana, i im doskonalej radzi sobie z eliminowaniem z oficjalnej praktyki miłości, nienawiści i wszystkich czysto osobistych, irracjonalnych i emocjonalnych elementów, które umykają próbom oszacowania” [Albrow 1992, s. 312]¹¹. Sprawność biurokracji i jej przewidywalność wynikająca z racjonalnych podstaw działania stanowi zatem o atrakcyjności tej struktury władzy dla społeczeństw współczesnych, mimo słabości i usterek mających według krytyków modelu weberowskiego źródło w samej istocie tego typu organizacji.

Weber uznawał swój model jedynie za wzorzec i wymieniał szereg potencjalnych zagrożeń wynikających z jego aplikacji w świecie rzeczywistym; wśród nich również takie, które podnosili potem jego krytycy. Nie był bezkrytycznym entuzjastą własnej propozycji i określał biurokrację mianem „żelaznej klatki”. Biurokracja jest w tym kontekście nieunikniona – nie można się przed nią bronić innymi środkami, jak tylko biurokratycznymi, ponieważ narzuca określoną racjonalność. Przez swoją aideowość jest w stanie służyć każdej władzy, niezależnie

¹¹ Warto zauważyć, że to właśnie próby oszacowania efektywności działań organizacji są charakterystyczną cechą podejścia menedżerskiego [Kelly 2005].

od uwarunkowań natury moralno-etycznej. Posiada przewagę nad sferą polityczną, a więc zaburza proces demokratycznej legitymizacji władzy. Ma tendencje do działania w ukryciu i, ponad wszystko, jest jednym z najtrwalszych tworów społecznych [Szczerski 2010]. W tabeli 1.1 zaprezentowano główne zarzuty pod adresem koncepcji Webera.

Podczas, gdy Merton, Selznick i Gouldner uważali, że dysfunkcje modelu można usunąć i przywrócić mu efektywność, Crozier i przedstawiciele szkoły wyboru publicznego uznawali, że usterki biurokracji są immanentne dla tego typu struktury i nie mogą być usunięte. Stąd postulaty prywatyzacji sektora publicznego, o czym jeszcze będzie mowa.

Tabela 1.1. Dysfunkcje modelu Webera

Autor	Dysfunkcja	Charakterystyka dysfunkcji
Robert Merton	Promowanie wyczonej nieudolności	Przepisy są przestrzegane niezależnie od zmieniających się okoliczności. W rezultacie urzędnicy zaczynają ignorować cele, które przyświecały autorom przepisów i nie reagują adekwatnie na problemy klientów. Można temu przeciwdziałać poprawiając przepisy, przy czym poprawki powinny uwzględniać nowy kontekst sytuacyjny. Jednak podejście to jest skuteczne jedynie przez pewien czas i zwiększa zakres regulacji
Philip Selznick	Autonomizowanie się celów organizacji	Interesy partykularne na niższym poziomie hierarchii przeważają nad interesem społecznym. W rezultacie następuje rozdźwięk między pierwotnymi celami ustalonymi przez system polityczny a rezultatami działań organizacji biurokratycznej w terenie, ponieważ nie jest ona niezależna od otoczenia, ale podlega presji lokalnej
Alvin Goludner	Akceptowanie minimalnego poziomu aktywności członków organizacji	Członkowie organizacji biurokratycznych dokonują reinterpretacji przepisów na najniższym akceptowalnym poziomie. Starają się nie łamać prawa, jednak rezultaty jego stosowania nie odpowiadają celom, potrzebom klientów i interesom organizacji. Reakcją jest uchwalanie nowych przepisów, co nie rozwiązuje istoty problemu, a jedynie zwiększa ciężar regulacji
Michel Crozier	Przemieszczenie władzy z systemu politycznego do systemu administracyjnego	Działanie w oparciu o określone przepisy jest rezultatem rozgrywki o władzę. Niekiedy biurokracje preferują sytuacje, w których ich działalność pozostaje nie uregulowana, ponieważ zwiększa to władzę uznaniową urzędników. Uznaniowość wynika też z podejmowania decyzji w zakresie interpretacji przepisów. Biurokraci posiadają dostęp do informacji, co decyduje o ich przewadze w kontakcie z demokratycznie wybranymi politykami. Oznacza to, że organizacje biurokratyczne nie są ani bezstronne, ani bezosobowe, ani służebne w stosunku do tych, którzy ustalają dla nich system celów
William Niskanen	Maksymalizacja budżetu	Biurokrata nie działa dla dobra wspólnego, lecz maksymalizuje własną użyteczność poprzez zwiększanie budżetu swojego urzędu
	<i>Free riding</i>	Biurokraci wykorzystują grupy nacisku dla uzasadnienia wzrostu budżetów ich organizacji. W ten sposób umacniają grupy nacisku będące ich strategicznym zapleczem

Autor	Dysfunkcja	Charakterystyka dysfunkcji
Tom Burns, George M. Stalker	Zarządzanie konfliktem	Organizacja typu maszynowego nie jest przygotowana na konflikt, ponieważ nie przewiduje możliwości jego zaistnienia. Kiedy konflikt się pojawia, organizacja traktuje go jako problem analityczny i usiłuje rozwiązać poprzez wzrost przepływu informacji czy perswazję kierowników lub nadaje problemowi charakter polityczny, usztywniając kontrolę nad specjalistami znajdującymi się niżej w hierarchii organizacyjnej. Przystaje wówczas działać racjonalnie, ponieważ pozwala, aby decyzje zapadały tam, gdzie jest władza, a nie tam, gdzie istnieje baza informacyjna wynikająca z profesjonalizmu
	Wydolność innowacyjna	Struktury mechanistyczne są efektywne w stabilnym otoczeniu i dobrze przystosowane do wykonywania rutynowych zadań. Ich potencjał innowacyjny jest ograniczony ze względu na rozdzielenie władzy decyzyjnej od wiedzy i umiejętności*, które mogą być obecne na niższych szczeblach organizacji. Proces wdrażania innowacji wymaga niezależności i nonkonformistycznego podejścia, podczas gdy organizacje mechanistyczne promują posłuszeństwo**

* W latach 70. i 80. XX w. dało się zauważyć zwiększoną krytykę zasady jedności kierowania i rozkazodawstwa ze względu na problemy związane ze spełnieniem założenia co do spójności miejsca w hierarchii, faktycznej władzy i zdolności podejmowania decyzji.

** J.L. Pierce, A.L. Delbecq, G. Zaltman, R. Duncan oraz J. Holbek należą do grupy teoretyków uważających, że organizacje biurokratyczne nie są immanentnie naznaczone niskim poziomem innowacyjności. Ich efektywność pozwala na doskonale radzenie sobie z wdrażaniem innowacji, natomiast są one zdecydowanie słabsze w wynajdywaniu nowatorskich rozwiązań. F. Damanpour twierdzi, że formalizacja rodzi innowację w organizacjach działających dla zysku w przeciwieństwie do organizacji non profit. Wynika to z zaistnienia konkurencji, która często wymusza przyjęcie postawy innowacyjnej, jako źródła przewagi konkurencyjnej, sama zaś formalizacja jest jedynie narzędziem zwiększania efektywności. W sektorze non profit brak konkurencji usuwa konieczność zastosowania rozwiązań nowatorskich. Przy wskazaniu zależności między stopniem sformalizowania, rodzajem organizacji a zdolnością działań innowacyjnych siłą sprawczą dla tej zależności jest konkurencja, nie zaś sama specyfika sektora. Z badań P. Adlera i B. Borysa wynika, że procedury paradoksalnie ułatwiają proces przyswajania innowacji, jeżeli służą koordynacji działań zespołów przy dużych projektach i mają wpisaną zdolność spożytkowania wcześniej zdobytego doświadczenia. Szerszą dyskusję na temat innowacyjności organizacji biurokratycznych znaleźć można w: Adler, Borys [1996, s. 63–64].

Źródło: opracowano na podstawie: Morawski [2001, s. 51–58].

1.1.2. Legalizm organizacji biurokratycznej jako pozorna racjonalność

Część krytyków modelu Webera koncentrowała się przede wszystkim na problemach wynikających z oparcia zasad funkcjonowania biurokracji na zespole reguł (kwestiach legalizacji), a także rzekomej racjonalności władzy i przewadze w zakresie efektywności nad innymi formami organizacji. Można oczywiście uznać, że niechęć do legalizmu jest charakterystyczna dla amerykańskiej czy, sze-

rzej ujmując, anglosaskiej myśli prawnej, opartej na systemie precedensów [Adler, Borys 1996, s. 31 i n.]. Nie sposób jednak zignorować licznych zarzutów pojawiających się w kontekście stosowania prawa przez organizacje biurokratyczne.

Jak już wspomniano, organizacje biurokratyczne (mechanistyczne) objawiają się nie tylko w postaci urzędów, ale istnieją również w sektorze prywatnym. Zjawisko nadmiernego legalizmu dotyka także przedsiębiorstwa. Sim B. Sitkin i Robert J. Bies [1993, s. 345–350] badają je pod kątem wpływu na efektywność organizacji. Z ich analizy wynika, że legalizm staje się powszechny w związku ze zjawiskiem izomorfizmu, opisanym przykładowo w odniesieniu do niemieckiej biurokracji przemysłowej i publicznej przez H. Bosetzky'ego¹².

Legalizacją określa się rozprzestrzenianie legalistycznego rozumowania, procedur i struktur, aby otrzymać lub wzmocnić legitymizację organizacji. Można też mówić o pewnego rodzaju naśladownictwie. Organizacje stają się coraz bardziej sformalizowane, ponieważ inne organizacje tak robią i jest to akceptowane w danej kulturze. Czasami ten proces oznacza jedynie zaadoptowanie efektywnych technik administrowania, ale niekiedy dochodzi do wdrożenia ograniczeń wynikających z przepisu w kontekście, gdzie stają się one barierą dla rozwoju organizacji.

Zdaniem autorów można wyróżnić pięć wymiarów legalizacji [Sitkin, Bies 1993, s. 345–350]:

1. Zwiększone użycie formalnych, standaryzowanych metod postępowania, które odzwierciedlają prawny nacisk na odpowiedni przebieg procesu, formalizację i oficjalną, pisemną sprawozdawczość.

2. Nadanie większego znaczenia instytucjonalnej akceptacji dla podejmowanych działań.

3. Ignorowanie wpływu procesu legalizacji na efektywne podejmowane decyzji w organizacji.

4. Utrata wpływu na podejmowanie decyzji – te, które wcześniej były postrzegane jako prywatne, zostają upublicznione i poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z przepisami.

5. Pojawienie się legalistycznej retoryki w kulturze organizacji, którą odzwierciedla też wzrost roli prawników w strukturze zasobów ludzkich.

Negatywne skutki legalizacji często pojawiają się właśnie tam, gdzie spodziewano się powstania korzyści. Ci, którzy dysponują władzą, pozostają chronieni tak długo, jak długo trzymają się litery prawa. Proces podejmowania decyzji jest zdominowany przez potrzebę uzasadnienia, że dana decyzja pozostaje legalna. Sprawia

¹² H. Bosetzky stawia hipotezę konwergencji międzysektorowej oraz hipotezę indukcji, w myśl której określone podsystemy w otoczeniu (np. system podatkowy) narzucają określone zadania administracyjne przedsiębiorstwom, a co za tym idzie wpływają na ich strukturę organizacyjną. Zauważa on, że w Niemczech dochodzi do wzrostu biurokratyzacji organizacji prywatnych i spadku biurokratyzacji organizacji publicznych, czego objawem ma być przykładowo zmniejszenie się poziomu zatrudnienia prawników w urzędach [Bosetzky 1981, s. 58–73].