

*dr Beata Piasny*¹

Katedra Ekonometrii i Rachunkowości, Instytut Prawa i Ekonomii
Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce

WPROWADZENIE

Największym wyzwaniem, przed którym stoi dziś Polska, jest usprawnienie funkcjonowania instytucji publicznych. Bez sprawnego sektora publicznego nie da się ani zrealizować niezbędnych działań na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego, ani poprawić infrastruktury, ani zapewnić biznesowi korzystnych warunków działania umożliwiających konkurencję w skali globalnej [Orłowski, 2012, s. 7]. W warunkach rozwijającej się na świecie gospodarki opartej na wiedzy, jakość zarządzania publicznego² staje się kluczowa dla rozwoju kraju, regionu, powiatu i gminy.

Witold Kieżun już w 2003 roku ostro skrytykował aktualną administrację publiczną w Polsce za: gigantomanię (nadmierną rozbudowę struktur organizacyjnych), luksusomanię (stwarzanie sobie superluksusowego środowiska pracy w administracji), korupcję (Polska jest jednym z najbardziej skorumpowanych krajów na zachód od Bugu) i arogancję władzy (przesadne przejawy dygnitarstwa, utrudnianie informacji, nieliczenie się z porządkiem publicznym) [Kieżun, 2000].

W 2005 roku Michał Kulesza napisał: „W sferze zarządzania publicznego nie udało się, mimo piętnastu już lat niepodległości, uzyskać w Polsce zmian jakościowych na tyle istotnych, by można było mówić o przełomie (...) Żyjemy w państwie mitręgi administracyjnej i ogólnej niemożności” [Kulesza, 2005, s. 54]. Kilka lat później podobny pogląd wyrazili autorzy Raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, w którym czytamy: „Polskie instytucje publiczne,

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: piasnybeata@gmail.com

² Zdaniem K. Rybińskiego organizacje publiczne, ich administracja staje się jedną z głównych przeszkód w realizacji modelu wzrostu organizacji opartej na wiedzy i innowacji. Zob. [Rybiński, 2011, s. 155].

a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje im mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe. Dylemat, przed którym stoi polska administracja, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, okazjonalnie ograniczanej spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania” [*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009, s. 299].

Pewne nowe rozwiązania do jednostek sektora finansów publicznych wniosła wprowadzona 1 stycznia 2010 roku ustawa o finansach publicznych. W założeniu, opierają się one na koncepcji kontroli zarządczej, którą zgodnie z definicją określoną w ustawie: „stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” [Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240, art. 68. ust. 1]. Celem kontroli zarządczej jest: „stałe usprawnianie zarządzania, którego konsekwencją ma być zwiększenie efektywności i skuteczności działania poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych, a w rezultacie całej polskiej administracji publicznej” [*Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych...*, 2012, s. 16]. Koncepcja kontroli zarządczej wpisuje się tym samym w nowoczesny model zarządzania publicznego (Nowe Zarządzanie Publiczne – NZP), który wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym oraz wyraźnie nawiązuje do nowych paradygmatów współczesnych teorii organizacji i zarządzania. Koncepcja ta traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawcę specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące przypisane prawem, biurokratyczne działania³.

Kilka lat obowiązywania ustawy nie wywołało jednak widocznych zmian w sposobie zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych. W 2012 roku Krystyna Lisiecka wskazała na wciąż aktualne pytanie: jak zminimalizować lub wyeliminować nadal aktywnych czterech jeźdźców apokalipsy polskiej biurokracji tj. gigantomanię, luksusomanię, korupcję i arogancję władzy? [Lisiecka, 2012].

Celem opracowania jest zaprezentowanie zarządzania przez cele jako systemowej metody zarządzania, której wdrożenie może uruchomić mechanizm poprawy i doskonalenia pracy organizacji publicznej, prowadząc tym samym do zwiększenia skuteczności i efektywności jej działań.

³ Według W. Kieżuna NZP afirmuje intelektualny charakter pracy w administracji wymagający inteligentnej przedsiębiorczości funkcjonariusza, nawet na wykonawczym operacyjnym stanowisku. Eliminuje bowiem tradycyjnie upowszechnioną postawę urzędnika, która niejednokrotnie była źródłem irytacji autora (i nie tylko autora): „taki jest przepis, a że jest on bzdurny, to nie moja sprawa”. Zob. [Kieżun, 2005].

W artykule przedstawiono i podjęto próbę uzasadnienia następującej tezy: *Jakość zarządzania publicznego zależy w istotny sposób od umiejętnego wprowadzania do jednostek sektora finansów publicznych rozwiązań z sektora prywatnego, w szczególności zaś rozwiązań z teorii i praktyki zarządzania korporacyjnego.*

Przeprowadzone w artykule analizy mają charakter przeglądowy i bazują na dorobku literatury przedmiotu.

ISTOTA ZARZĄDZANIA – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Jedna z częściej przytaczanych definicji zarządzania brzmi: „Zarządzanie to zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne)⁴ i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny” [Griffin, 2013, s. 7]. Sprawność oznacza robienie rzeczy we właściwy sposób, to znaczy wykonywanie zadań poprawnie, mądrze i bez zbędnego marnotrawstwa (minimalne zużycie zasobów pozwalające na osiągnięcie celów organizacji). Za skuteczne w prakseologii przyjęto uważać takie działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel, tzn. które umożliwia lub ułatwia jego osiągnięcie, lub powoduje jego osiągnięcie, całkowite lub częściowe [Kotarbiński, 1959, s. 131]. Skuteczność to robienie właściwych rzeczy, czyli wykonywanie odpowiednich zadań, które prowadzą do osiągnięcia dobrze wytyczonych celów (działanie z powodzeniem) – dostarczenie usług w odpowiednim czasie, ilości i jakości przy wykorzystaniu wymaganej ilości zasobów. Skuteczność odnosi się do poziomu osiągnięcia założonych celów [Lisiecka, 2012].

Efektywność organizacji to „zdolność do bieżącego i strategicznego przystosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu oraz produktywnego i oszczędnego korzystania z posiadanych zasobów w realizacji przyjętej struktury celów” [Penc, 1997, s. 100]. Pojęcie efektywności organizacji jest zatem tożsame z działaniem sprawnym i skutecznym⁵, jak również efektywnością ekonomiczną, rozumianą jako stosunek efektów do poniesionych nakładów [Chybalski 2012, s. 56–57]. Poprawa wyniku bez wzrostu nakładów lub otrzymanie tego samego wyniku przy zmniejszeniu nakładów oznacza wzrost efektywności. Za-

⁴ W nowszych podejściach zasoby organizacji dzieli się na: zasoby finansowe, zasoby rzeczowe (fizyczne), zasoby ludzkie, zasoby relacyjne, zasoby intelektualne [zob. Koźuch, 2007, s. 54–55].

⁵ W polskiej literaturze przedmiotu pojęcie efektywności zastępowane jest często terminem sprawności [szerzej zob. Kotarbiński, 1982, s. 298–299, 457; Zieleniewski, 1976, s. 451, 469].

kląda koncentrację na produktach, rezultacie lub oddziaływaniu, będących wynikiem podjętych działań [Lisiecka, 2012].

W dobrym zarządzaniu chodzi o to by być jednocześnie sprawnym i skutecznym, czyli efektywnym. Słabe zarządzanie jest najczęściej wynikiem zarówno niewielkiej sprawności, jak i niskiej skuteczności, bądź skuteczności osiągananej poprzez niską sprawność.

Zgodnie z definicją określoną w ustawie o finansach publicznych (art. 68, ust. 1) „kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Z powyższego wynika, że kontrolę zarządczą należy wiązać z zarządzaniem jednostką lub grupą jednostek, zaś kluczowym czynnikiem przesądzającym o skuteczności i efektywności zarządzania staje się wyznaczanie celów jednostki i ich osiągnięcie w określonym horyzoncie czasowym.

Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik [ustawa o finansach publicznych..., art. 69, ust. 1]. Wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz przewodniczący zarządu są odpowiedzialni za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy/urzędzie miasta, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim (I poziom kontroli zarządczej), jak również w jednostce samorządu terytorialnego – gminie, powiecie i województwie samorządowym (II poziom kontroli zarządczej).

Kontrolę zarządczą należy wiązać z zarządzaniem jednostką lub grupą jednostek, zaś za najistotniejszy jej element należy uznać system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. W związku z tym, kontroli zarządczej nie można utożsamiać i ograniczać do czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników komórek kontroli, mimo że takie podejście bywa łączone z pojęciem „kontroli”. Kontrola zarządcza jest systemem bardziej złożonym, który ma za zadanie sprawić, aby samorządowa jednostka organizacyjna i jednostka samorządu terytorialnego osiągnęły cele przed nimi postawione. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w samorządowej jednostce organizacyjnej będzie stanowiło tylko niewielką część systemu kontroli zarządczej, pozwalając częściowo zdiagnozować stan obecny. Efektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej wymaga aktywnego działania ze strony kierownika jednostki i wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych, które mają udział w zarządzaniu jednostką. Obowiązków i zadań w zakresie kontroli zarządczej nie można przydzielić lub ograniczyć do jednej komórki organizacyjnej. Istotne wsparcie dla kierownika jednostki w realizowaniu zadań z zakresu kontroli zarządczej powinna stanowić działalność audytu wewnętrznego. Ocena systemu kontroli zarządczej, a także czynności doradcze dokonywane przez audyt wewnętrzny mają wspierać kierownika jednostki w realizacji wyznaczonych celów i zadań.

ZARZĄDZANIE PRZEZ CELE

P. Drucker w 1954 r. w książce *The Practice of Management* napisał: „skuteczne zarządzanie musi kierować wizję i wysiłek całej kadry kierowniczej ku wspólnemu celowi”. Koncepcja przedstawiona w książce została nazwana „zarządzaniem przez cele i samokontrolę”. Zarządzanie przez cele (*Management by Objectives* – MBO) to systemowa metoda zarządzania, polegająca najogólniej na zespołowym określaniu tego, czego oczekuje się od każdej jednostki, komórki organizacyjnej i każdego pracownika, ocenie tego, co już zostało osiągnięte, oraz formułowaniu i realizowaniu planów usprawnień [Kozmiński, Piotrowski, 1995, s. 589]. Prawidłowo wdrożone umożliwi znaczne usprawnienie krótko i długoterminowego planowania oraz koncentrację na działaniach istotnych z punktu widzenia racjonalności jednostki jako całości. Jasno wyznaczone cele i mierniki wskazują oczekiwany poziom realizacji zadań oraz rzeczywisty poziom ich wykonywania. Organizacja może na bieżąco monitorować efektywność swoich działań i je doskonalić. Zarządzanie przez cele prowadzi również do optymalizacji struktury organizacyjnej – zakresy odpowiedzialności stają się precyzyjne i rzeczywiście przestrzegane oraz wspomaga proces delegowania uprawnień i zadań. Zastosowanie tej systemowej metody zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych może przynieść wiele korzyści i co jest bardzo ważne, zapewnia transparentność ich funkcjonowania. Na repertuar środków do budowania spójnego systemu zarządzania przez cele instytucją publiczną składają się: kontrola zarządcza, budżet zadaniowy, Zrównoważona Karta Wyników, benchmarking wewnętrzny, proaktywny system motywacji pracowników [*Zarządzanie przez cele w administracji publicznej...*, 2012].

WYZNACZANIE CELÓW ORGANIZACJI I ICH MONITOROWANIE

Odkrywanie interesów organizacji i formułowanie jej celów to jedna z najistotniejszych funkcji zarządzania. Proces ten ma z reguły charakter gry, uzgodnień i negocjacji między różnymi jej częściami i uczestnikami (jednostkami, grupami społecznymi), a główną odpowiedzialność za ostateczne jego wyniki zawsze ponoszą menedżerowie.

Cel jest to formalnie ustalone i przewidywane do osiągnięcia w przyszłości zamierzenie, wynikające z potrzeb społeczno-gospodarczych środowiska, w jakim dany system działa [Stabryła, Trzeciencicki, 1982, s. 316]. Jest możliwy i przewidziany do osiągnięcia, w okresie mieszczącym się w przedziale czasu objętym krótkookresowym lub wieloletnim planem działania. Formułowanie celu głównego i celów szczegółowych organizacji, do których będzie ona zmierzać w wyznaczonym czasie i przy użyciu określonych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych, organizacyjnych, relacyjnych i intelektualnych) zachodzi

w procesie planowania. Planowanie odbywa się zawsze w odniesieniu do otoczenia, którego analiza pozwala menedżerom określić szanse i ograniczenia, jakie stwarza ono ich działalności. Podstawowymi źródłami informacji, jakie należy uwzględnić podczas planowania są [*Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, 2011, s. 4–8]:

- cele wynikające z dokumentów strategicznych,
- cele i zadania określone w budżecie zadaniowym,
- potrzeby i oczekiwania klientów zewnętrznych i wewnętrznych urzędu,
- otoczenie prawne i ekonomiczne np. przewidywane zmiany,
- istotne problemy zidentyfikowane w działalności jednostki,
- cele i zadania niezrealizowane w poprzednich latach.

W wyniku tej analizy kierownictwo jednostki powinno uzyskać zbiór zagadnień/problemów, spośród których należy dokonać wyboru tych najistotniejszych i na ich podstawie sformułować propozycje celów, które zostaną zawarte w planie na rok następny. Z powyższego wynika, że proces formułowania celów nie zachodzi w warunkach pełnej swobody, ale w ramach ograniczeń, które również trzeba odkryć i sprecyzować. Mają one charakter wewnętrzny (np. rodzaj, ilość i jakość zasobów, jakimi dysponuje organizacja) i zewnętrzny (np. system prawny). Ważnym elementem jest także misja organizacji, cele, założenia, wartości i kierunki działania. Wyznaczane cele wynikają z misji i tworzą spójny układ współzależności między celami strategicznymi, taktycznymi i operacyjnymi [Griffin, 2013, s. 212].

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej stanowiącymi załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku [Dz. Urz. MF z 30 grudnia 2009 r., nr 15, poz. 84], cele i zadania jednostki należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Tak jak w procesie wyznaczania celów, tak i w kaskadowaniu celów, tj. delegowaniu odpowiedzialności za rezultat, należy uwzględnić czynniki wewnętrzne i zewnętrzne organizacji, które mogą mieć wpływ na proces tworzenia celów.

W tym kontekście należy zastanowić się, czy w pełni uwzględniono wszystkie źródła celów np.: budżet zadaniowy i priorytety w danym roku budżetowym, procedury i zarządzenia wewnętrzne, zobowiązania wobec innych instytucji, zakres obowiązków na danym stanowisku pracy, indywidualne programy rozwoju zawodowego pracowników [Wróblewska, Gochnio, 2011, s. 8]. Cele to skuteczny mechanizm oceny i kontroli. Oznacza to, że przyszłe wyniki będzie można ocenić na podstawie stopnia realizacji wytyczonych dziś celów.

Aby mieć świadomość, że cele przyjęte do realizacji w roku następnym, do realizacji tej faktycznie zmierzają, należy przyjąć odpowiednie kryteria oceny stopnia ich realizacji. W komentarzach do komunikatu nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych poja-

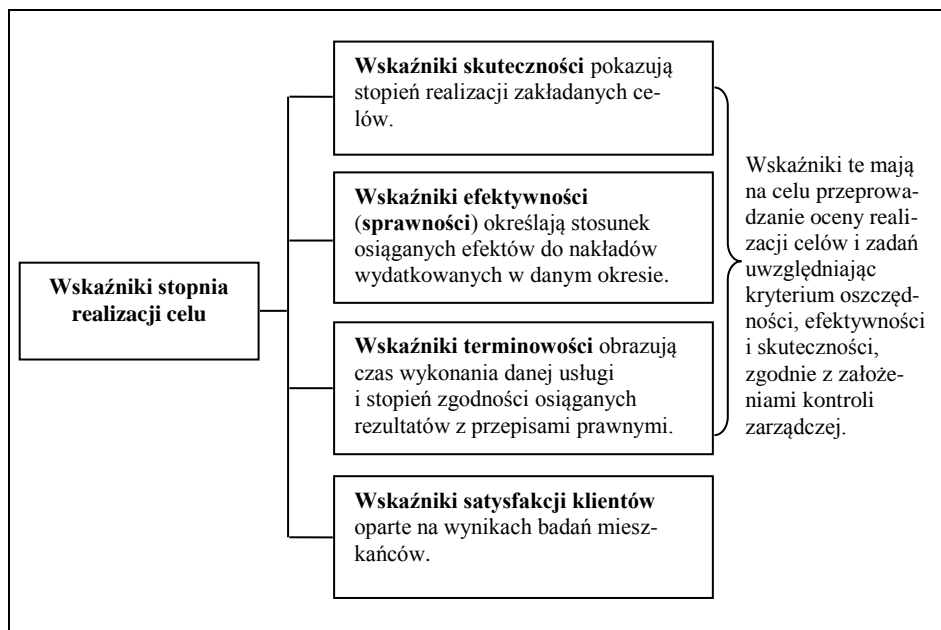
wia się stwierdzenie, że „kluczowym elementem i węzłowym problemem kontroli zarządczej są mierniki: wskaźniki stopnia realizacji celów, ustalane przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych po konsultacjach ze wszystkimi zainteresowanymi prawidłowym funkcjonowaniem organizacji” [Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych..., 2012, s. 53]. Według M. Armstronga przy definiowaniu wskaźników należy pamiętać, aby dotyczyły one wyników, a nie podjętych wysiłków, były obserwowalne i obiektywne, zaś dane do pomiaru, muszą być łatwo dostępne [Armstrong, 2011, s. 397]. W tabeli 1 zawarte zostały wymagania dotyczące ustalania mierników realizacji celów wskazane przez Ministra Finansów oraz autorów zajmujących się pomiarem dokonań jednostek.

Tabela 1. Wymagania odnośnie do mierników realizacji celów

Autor	Wymagania odnośnie do mierników
Minister finansów	<ul style="list-style-type: none"> • mają umożliwiać określanie stopnia realizacji celów, tj. mierzyć skuteczność i efektywność realizacji zadań, podzadań i działań; • powinny być adekwatne do stopnia realizacji postawionych celów oraz skutecznie i efektywnie oddawać rzeczywisty obraz mierzonego obszaru; • być możliwie spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym; • być zdefiniowane w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie; • mierzyć tylko to, na co wykonawca zadania/działania ma wpływ; • posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych; • mierniki realizacji zadań, podzadań i działań w budżecie zadaniowym powinny być spójne z poziomami określonymi w strategiach; • należy określać docelowe poziomy mierników w powiązaniu z wysokością planowanych wydatków.
B. Filipiak	<ul style="list-style-type: none"> • zasada istotności (w jakim stopniu cele danego zadania są ważne w stosunku do rosnących potrzeb i priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki); • zasada efektywności (jak spożytkować zasoby na wytworzenie usług lub osiągnięcie konkretnych rezultatów); • zasada skuteczności (jak dalece zadanie będzie służyć osiągnięciu celów szeregówowych i głównych przewidzianych w strategii); • zasada użyteczności (czy zadanie będzie miało wpływ na docelową grupę w zakresie zaspokajania jej potrzeb); • zasada trwałości (czy i w jakim stopniu należy oczekiwać zmian powstałych w wyniku zakończenia realizacji zadania).
B. Nita	<ul style="list-style-type: none"> • cel stosowania miernika; • powiązanie ze strategią; • formalna postać miernika; • źródła danych; • orientacja na sprzężenia i ciągle doskonalenie; • możliwość kaskadowania; • określona częstotliwość pomiaru; • osoby zaangażowane w pomiar dokonań.

Źródło: [Nieplowicz, 2012, s. 168].

Na rysunku 1 zaprezentowane zostały grupy wskaźników stopnia realizacji celów.



Rys. 1. Grupy wskaźników stopnia realizacji celów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ministerstwo Finansów..., s. 4].

Nie można jednak ustalić, i podać jako przykładowe, mierników, które miałyby zastosowanie do każdego typu celów, czyli byłyby uniwersalne. W istocie bowiem rodzaj miernika zależy od realizowanego przez jednostkę celu, a te mogą być od siebie całkowicie różne. Należy przyjąć, że podmiotami, które najlepiej poradzą sobie z wyznaczeniem miernika realizacji konkretnego celu, są te, które zgłosiły dany cel jako propozycję do realizacji.

Jasno sformułowane cele mają kluczowe znaczenie dla skuteczności działania jednostki. Wyznaczając cele organizacji, należy określić je w formie pisemnej, wskazać jednostki, komórki organizacyjne lub osoby bezpośrednio odpowiedzialne za ich wykonanie, zasoby przeznaczone do ich realizacji oraz przyjęte mierniki stopnia realizacji celu.

Zaleca się również, by ocena realizacji celów uwzględniała kryteria efektywności, oszczędności i skuteczności. Z punktu widzenia kształtu systemu kontroli zarządczej przyjętego w jednostce, wyznaczanie celów może zostać ujęte i opisane w ramach regulaminu kontroli zarządczej, może też zostać przyjęte przez kierownika jednostki jako odrębna procedura wyznaczania celów na rok następny.

ZAKOŃCZENIE

Elinor Ostrom i Oliver E. Williamson (USA), zdobywcy Nagrody Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych z 2009 roku, w swoich pracach naukowych wykazali, że dobra wspólne, do których nikt nie ma praw własności, mogą być zarządzane racjonalnie. Znaczyłoby to, że tradycyjny podział na organizacje komercyjne i niekomercyjne już za niedługo przestanie mieć sens, że podział na organizacje sektora prywatnego i publicznego będzie się zacierać, choć wciąż istnieją między nimi dostrzegane dziś, a być może nieistotne już jutro różnice [Lisiecka, 2012].

Usprawnienie funkcjonowania instytucji publicznych to jedno z największych wyzwań, przed którym stoi dziś Polska. Przeprowadzone w artykule analizy dowodzą, że jakość zarządzania publicznego zależy, w dużym stopniu, od umiejętnego wprowadzania do organizacji publicznych rozwiązań z sektora prywatnego, w szczególności zaś rozwiązań z teorii i praktyki zarządzania korporacyjnego. Takim rozwiązaniem jest zarządzanie przez cele, systemowa metoda zarządzania, której wdrożenie może uruchomić mechanizm poprawy i doskonalenia pracy organizacji publicznej, prowadząc tym samym do zwiększenia skuteczności i efektywności jej działań.

BIBLIOGRAFIA

- Armstrong M., 2011, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. M. Klimowicz, M. Patkaniowski, I. Podsiadło i in., Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Chybalski F., 2012, *Skuteczność i efektywność systemu emerytalnego: koncepcja analizy i próba oceny pomiaru*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej”, Łódź, nr 1111.
- Griffin R., 2013, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kieżun W., 2005, *O sprawną administrację publiczną*, Ius et Lex, z. nr (III) 1/2005, Warszawa, www.witoldkiezun.com/artykuly.htm (dostęp: 24.08.2015).
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF z 30 grudnia 2009 r., nr 15, poz. 84).
- Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie*, 2012, Kompendium wiedzy (wersja 1.0), Warszawa.
- Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, 2011, Biuletyn nr 1/2011, Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa, grudzień.
- Kotarbiński T., 1959, *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa.
- Koźmiński A., Piotrowski W., 1995, *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Kożuch B., 2007, *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa.
- Kulesza M., 2005, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, „Kontrola Państwowa”, nr specjalny 1/2005.
- Lisiecka K., 2012, *Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w procesach doskonalenia zarządzania organizacją sektora publicznego*, Seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa, 5 grudnia 2012, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4381.pdf>, (dostęp: 28.08.2015).
- Ministerstwo Finansów, 2013, Biuletyn nr 1(6)/2013, *Kontrola Zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa, marzec.
- Nieplowicz M., 2012, *Mierniki pomiaru realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 718, *Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia* nr 53, Szczecin.
- Orłowski W.M., 2012, *Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu: kluczowe wyzwania* [w:] *2050 Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu*, PwC, Ministerstwo Gospodarki i Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Raport–Streszczenie maj 2012, www.mg.gov.pl/files/upload/8383/Podsumowanie_PL_ost_.pdf (stan na dzień 22.08.2015).
- Penc J., 1997, *Leksykon biznesu*, Placet, Warszawa.
- Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, 2009, KPRM, lipiec, Warszawa.
- Rybiński K., 2011, *Czas na administrację 2.0. „Organizacja i Kierowanie”*, KNOiZ, SGH w Warszawie, nr 3(146), Warszawa.
- Stabryła A., Trzcieniecki J., 1982, *Organizacja i Zarządzanie*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).
- Wróblewska A., Gochnio M., 2011, *Zarządzanie przez cele*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarządzanie_przez_cele_-_informator.pdf (dostęp: 2.09.2015).
- Zarządzanie przez cele w administracji publicznej – dobre praktyki*, 2012, Warsztaty nr 1 „Zarządzanie przez cele w organizacji publicznej”, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Warszawa, 26 września 2012 r., <http://www.zus.pl/warsztaty/default.asp> (dostęp: 6.09.2015).

Streszczenie

Największym wyzwaniem, przed którym stoi dziś Polska, jest usprawnienie funkcjonowania instytucji publicznych. Bez sprawnego sektora publicznego nie da się ani zrealizować niezbędnych działań na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego, ani poprawić infrastruktury, ani zapewnić biznesowi korzystnych warunków działania umożliwiających konkurencję w skali globalnej

W warunkach rozwijającej się na świecie gospodarki opartej na wiedzy, jakość zarządzania publicznego w Polsce staje się kluczowa dla rozwoju kraju, regionu, powiatu i gminy.

Tymczasem, jak zauważyli autorzy Raportu „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe”: „polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje im mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie

zadaniowe. Dylemat, przed którym stoi polska administracja, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, okazjonalnie ograniczanej spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania”.

Celem opracowania jest zaprezentowanie zarządzania przez cele jako systemowej metody zarządzania, której wdrożenie może uruchomić mechanizm poprawy i doskonalenia pracy organizacji publicznej, prowadząc tym samym do zwiększenia skuteczności i efektywności jej działań.

W artykule przedstawiono i podjęto próbę uzasadnienia następującej tezy: *Jakość zarządzania publicznego zależy w istotny sposób od umiejętne wprowadzania do organizacji publicznych rozwiązań z sektora prywatnego, w szczególności zaś rozwiązań z teorii i praktyki zarządzania korporacyjnego.*

Przeprowadzone w artykule analizy mają charakter przeglądu i bazują na dorobku literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: organizacja publiczna, kontrola zarządcza, sprawność, skuteczność, zarządzanie przez cele

Improving Management of Public Organisations in Poland

Summary

The biggest challenge facing Poland today is improvement of the functioning of public institutions. Without an efficient public sector the necessary measures to develop human capital, or to improve the infrastructure, or to create favorable conditions for business operations to make them successful in global competition cannot be achieved.

In the conditions of the world's growing economy founded on professionalism and knowledge, the quality of public management in Poland becomes crucial for development of the state, region, county and community.

Meanwhile, as the authors of the report "Poland 2030. Development Challenges" have noted: "Polish public utility institutions, especially administration, are stagnant, uncreative and ossified. There are no mechanisms to stimulate employees to increase efficiency and to seek solutions for individual task accounting. The dilemma facing the Polish administration, is either to sink deeper in the growing bureaucratic inertia, occasionally mitigated by spontaneous corrective actions, or make a diagnosis of the system aimed at the radical reform of its functioning".

The aim of the paper is to present Management by objectives as a systemic management method whose implementation may launch the mechanism of improvement and development of public organisation performance, resulting in the increase in efficiency and effectiveness of its operations.

The article presents and attempts to justify the following thesis: Public management quality, essentially, depends on skilful introduction of solutions from the private sector to the sector of public finance, and the solutions of the theory and practice of corporate management.

The analyses provided in the article are reviews and based on the existing subject literature.

Keywords: public organisation, internal control, efficiency, effectiveness, management by objectives

JEL: H83