

WSTĘP

Peter Drucker napisał, że jeszcze nigdy w dziejach ludzkości nie było zapotrzebowania na tak wielu wykształconych młodych ludzi, którzy otrzymując rozległą wiedzę, także o charakterze humanistycznym, potrafiliby zrozumieć i opisać złożony świat współczesny – świat pokapitalistyczny¹. Wobec niejednoznacznej materii współczesnego świata sojusz poznawczy zawiązują przedstawiciele różnych dziedzin nauki. Renesansowy model uniwersalnego wykształcenia łączy się z interdyscyplinarnością projektów badawczych, potężnymi procesorami komputerów, ogólnoswiatową siecią, współpracą ośrodków naukowych. Wydaje się, że właśnie idea *jakości* – od tysiącleci obecna w filozoficznym namyśle człowieka, ale też poszukiwana w codziennym życiu – do takich interdyscyplinarnych badań wyjątkowo się nadaje. W szczególny sposób tego rodzaju ujęcie jakości ujawniło się podczas konferencji Europejskiej Organizacji Jakości (EOQ), która w czerwcu 1992 r. w Brukseli podjęła temat jakości istnienia jako kategorii mającej wpływ na to, że człowiek w swojej istocie staje się lepszy². Intuicyjnie bronimy się przed uproszczeniem, które każe nam myśleć o jakości jako domenie inżynierów, technologów wykorzystujących do badań śruby mikrometryczne i statystyczne karty kontrolne. Myślimy równocześnie o jakości życia jednostki, wspólnoty – gminy, społeczeństwa, narodu. Zwłaszcza widoczne staje się to teraz, kiedy podjęty został przez państwa europejskie trud integracji, a unikatowość kulturowa i dobra jakość, którą będą wносить kolejne państwa przystępujące do Unii, może stanowić o synergicznej sile Starego Kontynentu. Jakość należy też do takich pojęć, których pole semantyczne większość ludzi rozpoznaje – nawet nie potrafiąc werbalnie definiować – i posługuje się nim na co dzień, rozróżniając „dobrą jakość” od jej braku, ubolewając, że coś jest „niskiej jakości”, mówiąc, że „jakość ma swoją cenę”. Przywołany już wyżej Peter Drucker pisze w innej książce: „wszystko wskazuje na to, że w XXI w. sektor wzrostu w krajach rozwiniętych nie będzie związany ze sferą biznesu. Najprawdopodobniej będzie nim nienastawiony na zysk sektor publiczny, w którym obecnie niezwykle potrzebne jest przeprowadze-

¹ P.F. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, przeł. G. Krasna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 172–177.

² *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie*, red. J. Łańcucki, Bydgoszcz 1997, s. 9.

nie systematycznych, konkretnych działań będących praktycznym zastosowaniem zasad zarządzania, co w efekcie może przynieść w ciągu krótkiego okresu czasu bardzo dobre rezultaty”³. Z drugiej strony, na postrzeganie jakości usług przez Polaków miała wpływ swoista deprecjacja tego rynku w PRL, którego charakterystykę u progu transformacji systemowej K. Rogoziński przedstawił następująco:

„• pozostałości nawyków związanych z rynkiem dostawcy (usługodawca w roli urzędu, usługobiorca w roli petenta);

• ugodowość usługobiorców i ich niskie wymagania jakościowe, związane częściowo z nieznaną standardów jakości obowiązujących w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej;

• zerwanie ciągłości tradycji wielu rzemiosł usługowych (w wyniku wieloletniej polityki eliminacji sektora prywatnego);

• niedobór wykwalifikowanych menedżerów, wyspecjalizowanych w zarządzaniu działalnością usługową”⁴.

Zarządzanie jakością w sektorze publicznym staje się więc koniecznością, ponieważ administracja publiczna, świadcząc usługi dla wspólnot, ma coraz większy wpływ na jakość życia obywateli. Właśnie zainteresowanie wykorzystywaniem zarządzania jakością do sprawnego zarządzania gminą stało się podstawą podjętych działań badawczych przedstawionych w niniejszej pracy, której celem było opracowanie, na tle historycznych i współczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym, modelu wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością w urzędzie gminy, na podstawie międzynarodowej normy ISO 9001:2008 oraz wskazanie kierunków dalszego doskonalenia i zmian projakościowych w polskich gminach.

Metodyka pracy nad powyższymi zagadnieniami opiera się na studiach literatury przedmiotu, analizie źródłowych materiałów archiwalnych i statystycznych, na przeprowadzeniu studiów przypadków, wywiadzie, obserwacji bezpośredniej, na analizie dokumentacji Systemów Zarządzania Jakością w gminach, na badaniach ilościowych z wykorzystaniem formularza ankiety, raportach z audytów wewnętrznych i badaniach zadowolenia klienta.

Zarysowaną powyżej tematykę przedstawiłem w pięciu rozdziałach. W rozdziale pierwszym wskazałem cztery zasadnicze orientacje w badaniach naukowych nad administracją publiczną: prawniczą, socjologiczną i politologiczną oraz wykorzystującą teorię organizacji i zarządzania. Koncentrując się na tej ostatniej jako przedmiocie zainteresowania badawczego, przedstawiłem analizę różnych metod zarządzania – od koncepcji zarządzania naukowego w ujęciu F. Taylora i K. Adamieckiego, poprzez szkołę administracyjną, opartą na myśli H. Fayola i M. Webera, zarządzanie zintegrowane (Luther H. Gulick), koncepcję behawio-

³ P.F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, przeł. B. Kacprzyńska, Muza, Warszawa 2000, s. 9.

⁴ K. Rogoziński, *Usługi rynkowe*, AE, Poznań 2000, s.136-137.

ralną (M. Follet, E. Mayo, Chester I. Barnard, Herbert A. Simon), aż po współczesne *New Public Management i zarządzanie etyczne*. Przegląd historycznych stanowisk miał wykazać, że różne metody organizacji zarządzania administracją publiczną zawierały elementy, których syntezę możemy odnaleźć w Systemie Zarządzania Jakością opierającym się na normie ISO 9001:2008. W rozdziale drugim, zatytułowanym *Zarządzanie jakością*, dokonałem przeglądu stanowisk w zakresie filozoficznego definiowania pojęcia jakości (Platon, Arystoteles, Boyle, Locke, Berkeley, Kant), a także zaprezentowałem poglądy klasyków Total Quality Management – Philipa Crosby’ego, W. Edwardsa Deminga, Josepha Jurana, Armanda Feigenbauma i Kaoru Ishikawy. W rozdziale tym przedstawiłem również polską myśl teoretyczną dotyczącą TQM oraz przeanalizowałem kryteria światowych (Nagroda Deminga, Nagroda Baldrige’a) i europejskich (Model EFQM, CAF, Polska Nagroda Jakości) nagród jakości jako narzędzi benchmarkingowych. W ostatniej części tego rozdziału omówiłem wybrane programy poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej zastosowane w krajach europejskich i w Stanach Zjednoczonych. Zarówno wkład teoretyczny w interpretację zagadnień projakościowych, jak i kryteria nagród i narzędzia benchmarkingowe, stanowiły ważną inspirację przy budowie modelu wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością. Trzeci rozdział pracy poświęciłem normie ISO 9001:2008. Omówiłem w nim historię ruchu normalizacyjnego w zakresie jakości w Stanach Zjednoczonych oraz rolę, jaką odegrała Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) w standaryzacji jakości wyrobów, w tym usług. Zaprezentowałem model PDCA (*plan – do – check – act*), na którym opiera się norma ISO 9001:2008, a także omówiłem podstawowe wymagania zawarte w poszczególnych punktach normy. W rozdziale czwartym przedstawiłem koncepcję modelu systemu zarządzania jakością w urzędzie gminy opartego na wymaganiach normy ISO 9001, zwracając jednocześnie uwagę na bariery, negatywne skutki, ale przede wszystkim korzyści, jakie uzyskiwały gminy, które wdrożyły system zarządzania jakością.

W ostatnim, piątym rozdziale zatytułowanym *Kierunki doskonalenia i rozwoju urzędu gminy* zaprezentowałem rekomendacje dotyczące rozwoju systemów zarządzania jakością w gminie. Zwróciłem uwagę na konieczność integracji różnych obszarów i aspektów zarządzania: planowania strategicznego, systemu zarządzania jakością, innowacyjnych instrumentów finansowych: budżetu zadaniowego i wieloletniego planu inwestycyjnego – z wymaganiami związanymi z aspektami środowiskowymi (ISO 14001), bezpieczeństwem i higieną pracy (OHSAS 18001), a także zarządzaniem bezpieczeństwem informacji (ISO 27001).

W ostatnich latach zauważalne jest spore zainteresowanie polskich badaczy doskonaleniem zarządzania jakością w gminie. Problematyka wdrażania standardów zarządzania jakością w administracji publicznej jest obecna m.in. w pracach T. Wawaka, M. Bugdola, K. Opolskiego i S. Wawaka. Zwraca się w nich uwagę na teoretyczne i praktyczne aspekty jakości w urzędach gmin. Książka, którą przekazuję Czytelnikom, odwołując się do zastanego stanu badań, wprowadza

autorski model wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością w Urzędzie Gminy. Weryfikacja opracowanego modelu, a także wskazanie z jednej strony korzyści, a z drugiej – negatywnych skutków i barier we wdrażaniu systemu ISO w polskich gminach, może przyczynić się do skutecznego i efektywnego podnoszenia jakości w administracji publicznej.

ROZDZIAŁ 1

ZARZĄDZANIE W SEKTORZE PUBLICZNYM

Wzrost zainteresowania administracją publiczną przypada na lata 80. i 90. XX wieku, a w przypadku Polski można go wiązać z tworzeniem od 1989 r., praktycznie od podstaw, demokratycznego państwa prawa, z odrodzeniem się samorządu terytorialnego, z partycypacją obywatelską w życiu publicznym. W ujęciu globalnym musimy jednak szukać innych przyczyn. Andrzej Ferens⁵ wskazuje na wzrastający stopień komplikacji procesów społecznych, które występują w podlegającym bardzo szybkim zmianom otoczeniu, co sprzyja zapotrzebowaniu na tworzenie organizacji o wysokim poziomie formalizacji, a właśnie administracja publiczna odgrywa bardzo dużą rolę w procesach regulowania życia społecznego. Zwraca również uwagę na zjawisko „uzależnienia różnych form indywidualnej i zbiorowej ekspresji i aktywności jednostek od woli i działań podejmowanych przez struktury administracyjne”⁶. W lęku tym przejawia się myślenie o administracji totalnej, dominującej całkowicie nad jednostką, pozbawiającej ją wolności, zorganizowanej w analogiczny sposób, jak ta znana nam z *Procesu* F. Kafki czy *Roku 1984* G. Orwella, ale zarazem lęk ten wyraża namysł nad tym, jak przeciwdziałać takim procesom, jak uchronić jednostkę przed zbytnią ingerencją administracji w jej życie. Zmieniają się też proporcje określające udział w gospodarce sfery usług tradycyjnych i nowoczesnych, czyli tzw. trzeciego sektora, w stosunku do industrialnych sektorów gospodarki. Obecnie w krajach rozwiniętych – jak pisze J. Łańcucki – usługi tworzą ok. 70% PKB; w Polsce wskaźnik ten wynosił w 2000 r. 62%. Dynamicznie rośnie też liczba osób zatrudnionych w usługach, przekraczając w Stanach Zjednoczonych 75% ogółu zatrudnionych; w wielu krajach Europy jest ona bliska 70%⁷.

⁵ A. Ferens, *Administracja publiczna. Wprowadzenie do nauki administracji publicznej* [w:] *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens i I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 10.

⁶ Tamże.

⁷ J. Łańcucki, *Determinanty jakości usług* [w:] *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej się politycznie Europie*, pr. zbiorowa pod red. naukową T. Wawaka, t. 6, Wydawnictwo Informacji Ekonomicznej UJ, Kraków 2003, s. 68.

Zmianom tym towarzyszy wzrost zatrudnienia w administracji publicznej dochodzący w niektórych państwach do 40% całkowitego zatrudnienia⁸. Według *Rocznika statystycznego*⁹, w 1991 r. w polskiej administracji publicznej pracowało 170 900 osób, w tym w urzędach gmin 77 000, a już w roku 2007 – ogółem 379 864 osób, w tym w gminach i urzędach miast na prawach powiatu – 154 305 osób¹⁰, co stanowi 100% zwiększenia zatrudnienia w ciągu zaledwie 16 lat i zachowuje stałą dynamikę wzrostu. Obserwacja tych procesów jest w kręgu zainteresowań wielu badaczy. Pozostaje jeszcze jeden, z mojego punktu widzenia najważniejszy, powód podejmowania studiów nad administracją publiczną. Istnieje głośno artykułowana dysproporcja między oczekiwaniami stawianymi sektorowi publicznemu w zakresie jakości świadczenia usług a rzeczywistą jakością ich świadczenia. W powszechnym przekonaniu administracja publiczna jest nieefektywna, nie wypełnia swoich zadań z należytą starannością, jej niewydolne struktury nie świadczą usług na czas, a ich jakość pozostawia wiele do życzenia. Odnosi się wrażenie, że w zmieniającym się otoczeniu administracja publiczna jest niezmienna, a to oznacza brak elastyczności w reagowaniu na nowe wyzwania, „niewydolność i nieskuteczność w osiąganiu celów, dla których została powołana”¹¹. Główny cel reformy administracji publicznej – jak pisze J. Wolters¹² – powinien koncentrować się nie tyle na oszczędnościach, co na zmianie mentalności. Pole badawcze zostaje zatem zdefiniowane poprzez postawienie pytań: jak zarządzać administracją publiczną, aby poprawić jakość świadczonych usług i spełniać oczekiwania klienta – obywatela, oraz: czy znajdują zastosowanie w administracji publicznej sprawdzające się w organizacjach nastawionych na grę rynkową nowoczesne narzędzia zarządzania?

Mając świadomość różnorodnego definiowania administracji publicznej, a przez to ukształtowania się czterech zasadniczych orientacji w badaniach naukowych nad tą dziedziną: prawniczej, socjologicznej, politologicznej oraz wykorzystującej teorię organizacji i zarządzania¹³, przywołuję definicję, najbliższą sferze moich badań, odwołującą się do łacińskiego źródłosłowu. Słowo *administracja* wywodzące się z łacińskiego *ministrare* – służyć, z przedrostkiem *ad* rozumiane jest jako *obsługiwanie*¹⁴, co wskazuje na podstawową funkcję administracji publicznej – służbę, pierwotnie – władcy, dalej władzy politycznej, a w konsekwencji – każdemu obywatelowi. Administracja publiczna (państwowa i samorządowa) ma za zadanie „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych po-

⁸ A. Ferens, dz. cyt., s. 11.

⁹ *Rocznik Statystyczny 1993*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1993, s. 77 i 82.

¹⁰ Por. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2008, s. 80.

¹¹ A. Ferens, dz. cyt., s. 12.

¹² Por. J. Wolters, *Reforma administracji publicznej*, „Zarządzanie na Świecie”, 1997, nr 7, s. 47–48.

¹³ Por. A. Ferens, dz. cyt., s. 16.

¹⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 13.

trzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹⁵, a zatem musi zarządzać procesami wytwarzania dóbr i usług publicznych¹⁶. Administracja prowadzić powinna, według A. Błasia, działalność celową i planową, związaną z zarządzaniem dobrami publicznymi, w taki sposób, aby te dobra pomnażać lub przynajmniej utrzymać w stanie nieuszczerplonym¹⁷. Przedstawiając historyczne uwarunkowania rozwoju pojęcia administracji publicznej, A. Błaś prezentuje nurt doceniający działalność twórczą i swobodną administracji, wykonywaną – oczywiście – w granicach prawa, obecny w pracach XVIII- i XIX-wiecznych teoretyków administracji¹⁸. Spośród wielu wypowiedzi prezentujących takie stanowisko warto zwrócić uwagę na poglądy T. Hilarowicza (1917) dotyczące tzw. swobodnej oceny władzy administracyjnej: „administracja społeczeństwu życzliwa, odczuwająca jako istotne potrzeby, może dla tego społeczeństwa niejednokrotnie zrobić daleko więcej dobrego właśnie dzięki możliwości postępowania według swobodnego oceniania, niż przez proste i nieskrępowane wykonywanie ustawowych przepisów”¹⁹, a także na stanowisko innego teoretyka administracji, J.B. Oczapowskiego (1882), który podawał w wątpliwość sens ograniczania administracji publicznej gorsetem ustaw: „niepodobna więzić i pętać paragrafami ustawy zmiennych potrzeb i okoliczności służby publicznego bezpieczeństwa, tak jak z trudem i do niczego nieprzydatnym jest chcieć opisać i zażegnać w niewzruszony przepis sposób postępowania strażników tego bezpieczeństwa”²⁰. Ciekawe stanowisko, odróżniające działalność twórczą od działalności samowolnej administracji, prezentuje K.W. Kumaniecki (1913), kiedy podkreślając ciągłość rozwoju organizacji, pisze: „ciągła bowiem ewolucja nie może czekać na regułę prawną. Jeżeli odpowiedniej reguły nie ma, autorytet musi mimo to czuwać nad spełnieniem swego zadania i działać ze względu na ciągłość rozwoju organizacji. Jest to działalność twórcza w najszerszym znaczeniu, lecz nie działalność samowolna”²¹. Niezwykle nowocześnie brzmiące poglądy w materii swobodnego, kreatywnego działania administracji publicznej głosił B. Wasiutyński (1927): „wszelako nie zawsze administracja w swej działalności skrupowana jest przepisami prawnymi. Często ustawodawca upoważnia władzę do decydowania według swobodnego uznania; wówczas nie ma normy prawnej, którą powinien zastosować urząd, wola władzy zastępuje przepis ustawy. Urząd kieruje się wówczas dobrem publicznym. Bez nadania administracji tej władzy dyskrecyjnej należyte jej działanie było-

¹⁵ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 11.

¹⁶ R. Stillman, *Public Administration. Concepts and Casus*, Houghton Mifflin Company, Boston 1988, s. 3 (cyt. za: A. Ferens, dz. cyt., s. 16).

¹⁷ A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 8.

¹⁸ Tamże, s. 10.

¹⁹ T. Hilarowicz, *Zasada swobodnego oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917, s. 43 (cyt. za: A. Błaś, dz. cyt., s. 11).

²⁰ J.B. Oczapowski, *Politycy zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji – przyczynki do dziejów tej nauki*, Warszawa 1882, s. 8 (cyt. za: A. Błaś, dz. cyt., s. 10).

²¹ K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, Kraków 1913, s. 9 (cyt. za: A. Błaś, dz. cyt., s. 12).

by sparaliżowane, gdyż w wielu wypadkach nie może ustawodawca nakreślić niechybnie drogi postępowania, środków działania”²². Należy podkreślić, że w cytowanych poglądach polskich teoretyków administracji z początków XX w. możemy dostrzec pewne elementy obecne dzisiaj, lub może lepiej, potencjalnie obecne w zarządzaniu organizacjami: elastyczność w działaniu mająca na celu dobro publiczne, „życzliwość społeczeństwu”, reakcję na zmieniające się „potrzeby i okoliczności”, ciągłą ewolucyjność organizacji – jej doskonalenie, rozwój i dobór zasobów niezbędnych do realizacji zadań, gdzie prawo określa granice działalności i jej legalność, ale nie ogranicza kreatywności i swobody twórczej w tych granicach.

Metody zarządzania sektorem publicznym zmieniały się w zależności od uwarunkowań historycznych i politycznych, zawsze jednak, w odróżnieniu od organizacji nastawionych na osiąganie zysku, cechowała te narzędzia specyfika wynikająca z faktu, że na mocy odpowiednich ustaw administracja publiczna jest monopolistą w zakresie świadczenia określonych usług. Pogląd wyrażany w tezie, że klient urzędu nie może pójść do innej, „konkurencyjnej” instytucji, implikował sposób działania urzędników i ich przełożonych.

Nie można też zapominać o istotnych różnicach kulturowych będących chociażby pochodną obowiązującego systemu prawnego, które wpływają na funkcjonowanie administracji publicznej. B. Guy Peters analizując to zjawisko, podkreśla znaczny stopień biurokratyzowania administracji w Europie kontynentalnej, gdzie każdy obszar życia reguluje się prawem (uniwersalizm reguł), które wydaje się czasami wartością samą w sobie. Anglosaska administracja publiczna, dużo bardziej uznaniowa, bazuje przede wszystkim na zaufaniu społecznym, poszukując w prawie (*common law*) precedensów dla uznania słuszności różnych nietypowych spraw i rozstrzygnięć²³.

Wiele elementów współczesnego zarządzania jakością znormalizowanego w ISO 9001:2008, jak choćby opracowywanie standardów pracy, indywidualna odpowiedzialność za wykonywane zadania, konieczność mierzenia efektywności, komunikacja wewnętrzna, raportowanie o wynikach i doskonalenie organizacji – ma swoje korzenie w historycznych już szkołach i prądach. Dla odczytania normy ISO 9001:2008 w szerszym kontekście nauki o zarządzaniu w administracji publicznej i, co jest celem niniejszej rozprawy, zbudowania modelu wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością w urzędzie gminy, szczególnie zasadny wydaje się przegląd najważniejszych kierunków w XX-wiecznej nauce o zarządzaniu.

²² B. Wasiutyński, *Praworządność*, Nakł. Obozu Wielkiej Polski, Warszawa 1927, s. 15 (cyt. za: A. Błaś, dz. cyt., s. 41).

²³ Por. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 67–75.

1.1. NAUKOWE ZARZĄDZANIE (SCIENTIFIC MANAGEMENT) – F. TAYLOR, K. ADAMIECKI

Frederick Winslow Taylor (1856–1917) jest twórcą kierunku zwanego *naukowym zarządzaniem*. Poprzez obserwację procesów produkcyjnych opracował zbiór reguł odnoszących się do podnoszenia wydajności pracy, usprawnienia pracy jednostki. Wydane w 1911 r. dzieło *The Principles of Scientific Management* prezentuje uporządkowany zespół zasad oparty na pomiarach, obserwacjach i doświadczeniach, a zatem noszący wszelkie znamiona metodologii naukowo-badawczej. System Taylora opierał się na zasadach:

„1. badania oraz precyzyjnego ustalenia sposobu wykonania i czasu trwania każdej operacji produkcyjnej,

2. upowszechnienia, poprzez szkolenie wśród wszystkich pracowników, wzorcowych sposobów wykonywania pracy i nagradzania tych, którzy je stosują,

3. konieczności wprowadzenia podziału pracy kierowniczej”²⁴.

Taylor poddał krytyce system i metody zarządzania, które w jego przekonaniu odpowiadają za niską wydajność produkcji. Kadra zarządzająca powinna w naukowy sposób poszukiwać najbardziej efektywnego wykonywania zadań organizacyjnych poprzez stworzenie pracownikowi odpowiednich warunków pracy, zabezpieczenie właściwych narzędzi, wypracowanie i przekazanie pracownikom instrukcji opartych na najlepszej metodzie wykonywania zadań.

Naukowe zarządzanie ma zostać wprowadzone w życie przez egzekwowanie standaryzacji metod, stosowanie najlepszych narzędzi i kooperację pomiędzy kadrą zarządzającą a pracownikami.

Taylorowi zawdzięczamy diagnozę głoszącą, że w poprzednich systemach motywacyjnych popełniono błąd, przydzielając zadania, ale nie definiując, ile czasu wymaga ich wykonanie. W konsekwencji pracownicy uchylali się od jak najszybszego wykonywania swoich obowiązków, symulując pracę. Taylor proponuje przydzielenie każdemu pracownikowi określonych zadań wraz ze szczegółową instrukcją i wyznaczonym precyzyjnie standardem czasowym dla każdego elementu zadania. Pracownik, który wykonał swoje obowiązki w wyznaczonym czasie, otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie, a podstawowe wynagrodzenie otrzymuje pracownik, który nie zmieścił się w ustalonych limitach czasowych.

Frederick Taylor wprowadził w swoim programie konieczność planowania i decentralizacji władzy na najwyższym kierowniczym poziomie na rzecz brygadzystów – kierowników niższego szczebla, którzy otrzymują jednoznacznie zdefiniowane uprawnienia i odpowiedzialności, zabezpieczające przed konfliktem kompetencyjnym.

Kontynuatorzy dorobku Taylora, amerykańscy badacze: Harrington Emerson, Henri Le Chatelier, Henry Gantt oraz Frank i Lilian Gilbrethowie przenieśli jego

²⁴ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Mopol, Lublin 2000, s. 17.

metody do sektora publicznego, stosując reguły efektywności organizacji pracy w administracji.

Warto podkreślić również polski akcent w tej metodzie – współtwórcą szkoły *naukowego zarządzania* był Karol Adamiecki, którego zasługi są szczególnie widoczne w skoncentrowaniu uwagi na racjonalizacji pracy zespołowej. Adamiecki akcentował w sposób bardzo nowoczesny wartość czasu jako rzadkiego dobra²⁵. W swoim artykule zamieszczonym w 1909 r. w *Przeglądzie Technicznym* pisał: „Chociaż rozporządzamy niewyczerpanym zapasem czasu, który sam przez się nic nas nie kosztuje, jest to jeden z najdroższych *materiałów*, jakich używamy przy wyrobie produktów przemysłu. Zdawałoby się, że każdy, ktokolwiek zajmuje się pracą wytwórczą, powinien rozumieć i odczuwać jego wartość, a jednak, jeżeli bliżej przyjrzymy się gospodarce techniczno-przemysłowej, to zauważymy, że z żadnym materiałem lub rodzajem energii nie obchodzimy się tak nieoszczędnie, jak z czasem”²⁶.

K. Adamiecki zwracał również uwagę, wyprzedzając późniejsze konkluzje nurtu behawioralnego, na „prawo harmonii duchowej” polegające na konieczności istnienia więzi emocjonalnych łączących współpracowników wewnątrz organizacji²⁷. Pomimo iż badania i wnioski Adamieckiego odnosiły się do przemysłu, mają one charakter uniwersalny i mogą mieć zastosowanie również w zarządzaniu administracją publiczną.

1.2. SZKOŁA ADMINISTRACYJNA

(ADMINISTRATIVE STUDIES) – H. FAYOL, M. WEBER

H. Fayol (1841–1925), francuski twórca tzw. *szkoły administracyjnej*, wśród czynności związanych z zarządzaniem w sektorze gospodarczym wyróżniał funkcję administracyjną, która przenosiła jego metody na grunt badań nad administracją publiczną. Przedmiotem jego zainteresowań były zasady organizacji pracy w administracji publicznej, które według Fayola tożsame są z zasadami stosowanymi w przedsiębiorstwach – odnoszą się zarówno do spraw publicznych, jak i prywatnych.

Tak zdefiniowane pojęcie administracji pozwala wyodrębnić pewne stałe elementy profesjonalnego zarządzania organizacją. Fayol pisał: „znaczenie jakie dałem słowu administracja (...), rozszerza znacznie zakres nauk administracyj-

²⁵ Por. W. Piotrowski, *Organizacje i zarządzanie – kierunki, koncepcje, punkty widzenia* [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. naukowa A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 635.

²⁶ K. Adamiecki, *Metoda wykreślona organizowania pracy zbiorowej w walcowniach*, „Przegląd Techniczny” 1909; przedruk [w:] K. Adamiecki, *O nauce organizacji. Wybór pism*, PWE, Warszawa 1970, s. 61.

²⁷ Por. W. Piotrowski, dz. cyt., s. 637.