ZARZĄDZANIE PUBLICZNE:
KONCEPCJE, METODY, TECHNIKI

Studia Ekonomiczne

ZESZYTY NAUKOWE WYDZIAŁOWE

UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE:
KONCEPCJE, METODY, TECHNIKI

Redaktor naukowy

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Katowice 2013

Komitet Redakcyjny

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Florian Kuźnik, Maria Michałowska, Antoni Niederliński, Irena Pyka,
Stanisław Swadźba, Tadeusz Trzaskalik, Janusz Wywiał, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz)
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska, Celina Olszak

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Miloš Král, Bronisław Micherda,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Gwo-Hsiung Tzeng

Redaktor

Jadwiga Popławska-Mszyca

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną Studiów Ekonomicznych jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH
ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP 9

Agnieszka Chrisidu-Budnik
KLIENT ORGANIZACJI PUBLICZNEJ 11
Summary 18

Roman Dorczak
PRZYWÓDZTWO W PUBLICZNYCH ORGANIZACJACH EDUKACYJNYCH
– MYŚLENIE O PRZYWÓDZTWIE EDUKACYJNYM 19
Summary 28

Katarzyna Dyaczyńska
KONCEPTUALIZACJA POJĘCIA ORGANIZACJI UCZĄCEJ SIĘ W PUBLICZNYCH
JEDNOSTKACH OCHRONY ZDROWIA 29
Summary 41

Joanna Jończyk
ISTOTA INNOWACJI W PUBLICZNYCH SZPITALACH 42
Summary 51

Wioleta J. Karna
KOMPETENCJE MENEDŻERA PUBLICZNEGO A DZIAŁANIA PODEJMOWANE
W OBSZARZE ZASOBÓW LUDZKICH W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ 52
Summary 62

Marek Kisilowski, Krzysztof Urbaniak
WYKORZYSTANIE TECHNOLOGII INFORMACYJNYCH W ZARZĄDZANIU
PUBLICZNYM W POLSCE 63
Summary 78

Katarzyna Kłosowska-Lasek
WYKORZYSTYWANIE NISKO SFORMALIZOWANYCH DZIAŁAŃ W PROCESIE
ZARZĄDZANIA W TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ 79
Summary 89

Paweł Kocoń, Renata Maćkowska, Agnieszka Put
DOBÓR ŚRODKÓW KOMUNIKOWANIA Z OTOCZENIEM JAKO UWARUNKOWANIE EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACJI PUBLICZNEJ 90
Summary 101

Krzysztof Leja
KILKA UWAG O DOSKONALENIU ZARZĄDZANIA UCZELNIĄ PUBLICZNĄ (ARTYKUŁ DYSKUSYJNY) 102
Summary 111

Joanna Łuczak
PODEJMOWANIE DECYZJI PRZEZ PRZEŁOŻONYCH W POLICJI – BADANIE WYBRANYCH ASPEKTÓW 112
Summary 121

Elżbieta Malujda
ASPEKTY ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE DOMÓW POMOCY SPOŁECZNEJ 122
Summary 133

Aneta Renata Mamos, Elżbieta Chodkiewicz
KIEROWANIE I ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH W PIELĘGNIARSTWIE 134
Summary 145

Izabela Marzec, Karolina Szymaniec
ROZWÓJ ZAWODOWY PRACOWNIKÓW W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH 146
Summary 156

Aleksander Noworól
ZARZĄDZANIE ROZWOJEM W KONTEKŚCIE NOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ 157
Summary 167

Aldona Podgórniak-Krzykacz
DOBRE RZĄDZENIE W TEORII I PRAKTYCE STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W REGIONACH 168
Summary 179

Marcin Sakowicz
POMIAR ORGANIZACYJNEGO UCZENIA SIĘ W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO 180
Summary 189

Janusz Sasak
BENCHMARKING PROCESÓW JAKO NARZĘDZIE DOSKONALENIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ 190
Summary 198

Stanisław Sudoł
NAUKI O ZARZĄDZANIU A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE 199
Summary 204

Justyna Trippner-Hrabi
ANALIZA JEDNOSTEK BADAWCZYCH W WIODĄCYCH WOJEWÓDZTWACH W POLSCE 205
Summary 215

Janusz Zawadzki
SYSTEM FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE – PRAKTYKA I KIERUNKI ROZWOJU 216
Summary 225

WSTĘP

W literaturze z zakresu nauk społecznych i w praktyce działania podkreśla się, że współczesne demokratyczne państwo jako organizacja ma szczególną rolę do spełnienia w procesie kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego. Praktycznie od połowy lat 70. XX wieku rozmiar, liczba pełnionych funkcji zakres władzy państwowej rosły, stymulując potrzebę efektywnego zarządzania powiększającym się strumieniem środków publicznych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznych. Podejmowanie decyzji co do zakresu i hierarchii celów społecznych oraz wybranie takich metod gospodarowania, aby realizacja zadań wyznaczonych przez państwo jako podmiot władzy odbywała się zgodnie zasadami efektywności ekonomicznej, efektywności organizacyjnej i sprawiedliwości społecznej jawi się zatem jako jeden z podstawowych problemów współczesnego świata.

Zauważono również, że w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku pojawiły się nowe obszary działalności społeczno-gospodarczej, które przestały funkcjonować w paradygmacie administrowania, a zaczęły funkcjonować w obszarze zarządzania. W głównej mierze zmiana ta obejmuje dziedziny, które dotyczą realizacji potrzeb obywateli, dotykają wielu sfer życia społecznego. Ich dominującą ideą jest wprowadzenie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w sektor publiczny i społeczny, ponieważ rola tych sektorów systematycznie rośnie stanowiąc już obecnie znaczną cześć każdej rozwiniętej gospodarki rynkowej. Jak trafnie zauważył J.E. Stiglitz, „[…] kwestie jakimi zajmuje się ekonomia sektora publicznego, należą do najbardziej interesujących w całej ekonomii" oraz wywołują coraz większe zainteresowanie wśród teoretyków i praktyków zajmujących się zarządzaniem w organizacjach. Naturalna jest konstatacja, że sektor publiczny w wielu krajach przechodzi etap fundamentalnych zmian wymuszanych przez otoczenie, a mimo iż specyfika kontynuowanych do tej pory reform różni się pomiędzy krajami, wszystkie inicjatywy mają na celu poprawę wyników organizacji publicznych przez nacisk na jakość usług, decentralizację, urynkowienie, współpracę między różnymi sektorami oraz wzmożoną odpowiedzialność za osiągane rezultaty, stąd liczne reformy systemowe podejmowane w Europie w latach 90. poprzedniego stulecia, których punktem wyjścia dla pro-

cesu sanacji było założenie, iż jednym z nośników właściwego przeobrażania sektora publicznego jest wprowadzenie narzędzi typowych dla zarządzania w sektorze rynkowym. Wraz z pojawieniem się globalnej gospodarki, postępu technicznego, rosnącej konieczności zaspokajania potrzeb społecznych w ramach redystrybucyjnych mechanizmów oraz zmiany w dynamice rynku, które doprowadziły do powstania nowych wyzwań dla organizacji publicznych, nowe podejścia do zarządzania w sektorze publicznym stało się koniecznością. Co więcej, narastająca tendencja do analitycznego spojrzenia na organizacje i rezultaty podejmowanych przez nie działań wzmogła presję na kontrolę, ułatwiła dostęp do informacji i zwiększyła krytyczne zainteresowanie mediów problemami efektywności państwa jako podmiotu władzy w realizowaniu potrzeb społeczeństwa. Zaproponowane w latach 90. zmiany co do sposobu zarządzania organizacjami publicznymi podkreślały nowe definiowanie zadań i funkcji sektora publicznego i społecznego oraz implementowanie nowoczesnych narzędzi zarządczych w działania organizacji publicznych. Organizacje publiczne i zarządzanie publiczne są i mogą więc być badane z różnych perspektyw, wchodzą bowiem w zakres zainteresowań różnych dyscyplin naukowych, takich jak ekonomia, politologia, prawo administracyjne, administracja publiczna, zarządzanie ogólne oraz teoria organizacji.

Do wielu publikacji traktujących o problemach związanych z zarządzaniem w organizacjach publicznych, ich specyfiką i zadaniami dodaję następną *Studia Ekonomiczne. Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki*, która jest efektem namysłu naukowego i refleksji nad praktyką uczestników II Zjazdu Katedr i Zakładów Zarządzania Publicznego w listopadzie 2012 roku w Katowicach.

W tym miejscu chciałabym bardzo serdecznie podziękować recenzentom: prof. dr. hab. Markowi Barańskiemu, prof. dr hab. Ewie Bojar, prof. dr hab. Barbarze Kożuch, prof. dr hab. Grażynie Prawelskiej-Skrzypek, prof. dr hab. Idze Rudawskiej, prof. dr hab. inż. Janinie Stankiewicz, prof. dr. hab. Eugeniuszowi Wojciechowskiemu za wnikliwe spojrzenie w przedłożone do oceny opracowania, zasugerowanie istotnych dla treści artykułów zmian i poświęcenie cennego czasu na wspieranie rozwoju dyscypliny zarządzania publicznego.

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Agnieszka Chrisidu-Budnik

Uniwersytet Wrocławski

KLIENT ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Koncepcja klienta, jako odbiorcy usług świadczonych przez organizacje publiczne dotarła do Polski z krajów anglojęzycznych i związana jest z ich kulturą polityczną. Odbiorcy usług dostarczanych przez organizacje publiczne opisywani są za pomocą różnych terminów: „client" „customer", „consumer", których odpowiednikiem w języku polskim są terminy: „klient/ konsument"[1]. W krajach anglojęzycznych posługiwanie się wyżej wymienionymi terminami odzwierciedla jak postrzegany jest odbiorca usług publicznych oraz pozwala zidentyfikować charakter relacji jaki łączy dostarczyciela i odbiorcę owych usług[2]. Klient usług publicznych jest złożonym pojęciem, które przechodziło ewolucję zarówno w kontekście tematyki, którą ten referat podejmuje, jak też jego roli w społeczeństwie. Celem artykułu jest ukazanie złożoności pojęcia klient organizacji publicznej oraz prezentacja jego ram pojęciowych.

Wieloznaczność terminu „klient"

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu client jest utożsamiany z odbiorcą usług publicznych w państwie opiekuńczym określanym także mianem państwa dobrobytu (welfare state). Poszerzenie zakresu działalności państwa w okresie powojennym spowodowało, że pod egidą świadczeń zbiorowych rosła liczba pracowników sektora publicznego (pracowników opieki społecznej, nauczycieli, urzędników, lekarzy itp.), którzy realizowali strategię „profesjonalizmu", kształtującą ich autonomię zawodową na wzór grup zawodowych o ustalonej już po-

---

[1] W kulturze anglojęzycznej odbiorca dóbr/ usług publicznych (public service user) jest także określany jako „stakeholder", „taxpayer", „the public", „expert by experience". Zob. J. Alford: *Defining the Client in the Public Sector: A Social – Exchange Perspective.* „Public Administration Review" 2002, No. 3, s. 337.

[2] C. McDonald: *Challenging Social Work: The Context of Practice*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 115.

zycji[3]. Dostarczyciele usług publicznym stali się profesjonalistami, a władza ekspercka podstawą podejmowanych przez nich decyzji. Odbiorca usług publicznych (client) stanowi pasywny podmiot, który potrzebuje pomocy ze strony państwa, ponieważ sam nie dysponuje dostateczną wiedzą, zdolnościami, umiejętnościami, aby rozwiązać swoje problemy i zaspokoić potrzeby. Dostarczyciele usług publicznych są aktywnymi profesjonalistami zorganizowanymi w hierarchicznych strukturach, w obrębie których identyfikują problemy odbiorców usług publicznych i właściwe sposoby ich rozwiązania. „Dobry klient" to taki, który akceptuje profesjonalizm dostarczyciela i aprobuje jego zalecenia[4]. W relacji usługodawca-client, ten pierwszy jest podmiotem aktywnym – identyfikuje potrzeby odbiorcy oraz definiuje komponent merytoryczny konkretnej usługi publicznej. W państwie opiekuńczym dominuje wertykalny układ świadczenia usług publicznych; politycy, pracownicy służby cywilnej zamknięci w hierarchicznych strukturach postrzegani są jako kompetentni i życzliwi profesjonaliści przepojeni ideałami służenia klientowi i wspólnocie lokalnej.

W 1979 roku premierem Wielkiej Brytanii zostaje należąca do partii Konserwatywnej Margaret Thatcher. W 1980 roku wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych wygrywa kandydat Partii Republikańskiej Ronald Reagan. Oboje uważali się za uczniów Miltona Friedmana i tym samym kwestionowali ideę państwa dobrobytu oraz propagowali podejście menedżerskie do świadczenia usług publicznych. Zaczęła się epoka liberalizacji, prywatyzacji, deregulacji i obniżania podatków. Odbiorca usług publicznych zgodnie z założeniami państwa liberalnego to customer, consumer – aktywny podmiot, ponoszący odpowiedzialność za decyzje jakie podejmuje. Klient w państwie liberalnym ekonomicznie uosabia trzy wartości jakie gwarantuje rynek, a które tak cenił Friedman: wolność wyboru, wyzwanie, ryzyko. Jeżeli uważa się, że klient powinien być suwerenny, to rozwiązaniem, które należy wdrożyć, aby dostarczać publiczne usługi wydajnie i efektywnie jest uwolnienie mocy rynku[5]. Uznanie, że mechanizmy rynkowe powinny dotyczyć wszystkich relacji społecznych, w tym procesów świadczenia usług publicznych, legło u podstaw idei, które propagował Friedman, a które z różnym powodzeniem starali się wdrożyć Thatcher i Reagan; np. państwo powinno wycofać się z prowadzenia szkół, a zamiast tego dawać rodzicom bony edukacyjne, które wydadzą na dowolnie wybrane przez

---

[3] J. Scott: *Władza.* Sic, Warszawa 2006, s. 136.

[4] H. McLaughlin: *What's in a Name: 'Client', 'Patient', 'Customer', 'Consumer', Expert by Experience, Service User-What's Next?* „The British Journal of Social Work" 2009, No. 6, s. 1103.

[5] J. Le Grand: *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press, Oxford 2003, s. 9.

siebie szkoły prywatne lub szkoły prowadzone przez organizacje non-profit. Friedman proponował nawet likwidację publicznej opieki społecznej, którą miał zastąpić „ujemny podatek dochodowy". Aprobata niezachwianej wiary Friedmana, że cena skutecznie steruje gospodarką, jeśli nie miesza się do tego państwo spowodowało, iż państwo liberalne zakwestionowało przydatność biurokracji, służby cywilnej i wykwalifikowanych profesjonalistów jako strony dominującej w procesie świadczenia usług publicznych; stroną dominującą staje się klient – customer, consumer. Państwo liberalne zakłada, że klient jest suwerennym podmiotem, który jest w stanie dokonać racjonalnej oceny jakości usługi publicznej, dokonać racjonalnego wyboru dostawcy usługi publicznej oraz dokonać sprawnego jej zakupu.

Termin „customer" jest silnie osadzony w koncepcjach marketingu. Usługa publiczna traktowana jest jako produkt, a mechanizm rynkowy pozwala klientowi na korzystanie z jego prakseologicznych, ekonomicznych, estetycznych ocen. Z tego punktu widzenia, im wyższa jakość usługi publicznej, tym większa satysfakcja klienta. Metafora klienta zamknięta w terminie customer odzwierciedla charakter nabywania usług publicznych w sposób bardzo konkretny, każdy zakup oparty jest na kryterium jej jakości. W tym kontekście znaczenia nabiera problematyka jakości usług publicznych, czynników wpływających na jakość, satysfakcja z usług świadczonych przez organizacje publiczne, metody i techniki pomiaru jakości usług i satysfakcji klienta[6].

Termin „consumer" pojawia się w kontekście akcentowania konieczności uruchomienia mechanizmu konkurencji w sektorze publicznym i tym samym stworzenia odrębnemu podmiotowi – consumer możliwości wyboru dostarczyciela usługi publicznej[7]. Metafora klienta zamknięta w terminie „consumer" stanowi negację logiki państwa opiekuńczego; usługa publiczna staje się towarem (powszechnym dobrem konsumenckim), każdy zakup stanowi głos oddany na dany towar i przeciwko wszystkim innym danego rodzaju.

Klient w państwie opiekuńczym i państwie liberalnym ekonomicznie

W państwie opiekuńczym client otrzymuje usługi publiczne od paternalistycznego państwa. Publiczny monopol na świadczenie usług oddaje ich szczególny charakter, są traktowane jako dobro wspólne. W państwie liberalnym, między innymi przez uruchomienie procesów prywatyzacji i dregulacji, custo-

---

[6] C. Needham: *Customer Care and the Public Service Ethos.* „Public Administration" 2006, No. 4, s. 845-860; M. Powell [et al.]: *Broadening the Focus of Public Service Consumerism.* „Public Management Review" 2010, No. 3, s. 324-336.

[7] R. Simmons, M. Powell, I. Greener: *The Public Service Consumer.* Policy Press, Bristol 2009.

mer, consumer otrzymuje możliwość wyboru spośród konkurujących między sobą organizacji publicznych, prywatnych i non-profit. „Dobry klient" to taki, który jest w stanie opierając się na kryteriach rynkowych dokonać oceny jakości usługi i wybrać jej dostawcę[8]. „Nie ma czegoś takiego jak społeczeństwo. Są tylko pojedynczy mężczyźni, kobiety i rodziny" – to zdanie wypowiedziała Margaret Thatcher w 1987 roku w jednym z wywiadów. „Pojedynczy mężczyźni i kobiety" to klienci, którzy mają samodzielnie sobie radzić na wolnym rynku nabywając usługi publiczne, które należy traktować jak produkty, towary rynkowe. Dlatego też relacja między dostawcą a odbiorcą usług publicznych ma być podobna, a jeżeli to możliwe, identyczna z relacją zachodzącą w środowisku biznesowym między producentem dóbr/usług rynkowych a jego klientem. Charakterystyczny dla państwa dobrobytu wertykalny układ świadczenia usług publicznych w państwie liberalnym zostaje zastąpiony lub uzupełniony przez horyzontalne mechanizmy ich dostarczania. Potrzeby odbiorców usług publicznych stają się najważniejszą kategorią dla usługodawców, podobnie jak potrzeby nabywców dóbr prywatnych są najważniejszą kategorią z rynkowego punktu widzenia. W państwie opiekuńczym w relacji dostawca-odbiorca ten pierwszy jest aktywny, definiuje potrzeby klienta i zawartość merytoryczną usługi publicznej, a ten drugi pasywnym odbiorcą, który dostosowuje się do strategii sprofesjonalizowanej służby cywilnej. W państwie liberalnym w relacji dostawca-odbiorca, ten drugi jest stroną aktywną – definiuje swoje potrzeby i pożądaną zawartość merytoryczną usługi – a orientacja na klienta implikuje pasywną, jednokierunkową reakcję usługodawcy na jego potrzeby. W państwie liberalnym kryterium oceny usługodawcy jest efektywne rozpoznawanie preferencji klienta i zaspokajanie jego potrzeb (consumer) a także dbanie o jego satysfakcję (customer). Podstawowe różnice między państwem opiekuńczym a państwem liberalnym zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Klient w państwie opiekuńczym i państwie dobrobytu

Cecha	Państwo opiekuńcze	Państwo liberalne
Podmiot dominujący	Dostawca usługi	Odbiorca usługi
Usługa publiczna	Dobro wspólne	Produkt, towar
Sposób świadczenia usługi	Wertykalny	Horyzontalny
Kryteria efektywności	Profesjonalizm	Umiejętność rozpoznania preferencji, zaspokajanie potrzeb, satysfakcja klienta
Wartości	Bezpieczeństwo	Wolność wyboru, konkurencja
Koncentracja	Na nakładach	Na wynikach

[8] H. McLaughlin: Op. cit., s. 1107.

Koncepcja państwa liberalnego propaguje rynkowe rozwiązania w systemie świadczenia usług publicznych, czego wyrazem była i jest implementacja reform instytucjonalnych określanych mianem New Public Management (NPM). Reformy polegają na redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym (downsize), polityce prywatyzacji i deregulacji, realizowaniu usług publicznych w sposób zgodny z „najlepszymi wzorcami biznesowymi", położeniu nacisku na rezultaty i redukcję kosztów. Docenia się znaczenie jasnego wyznaczania celów, monitorowania wyników, określania standardów usług, korzystania z rozwiązań benchmarkingowych oraz stosowania nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi[9].

Przejście od koncepcji państwa opiekuńczego do koncepcji państwa liberalnego nie stanowiło zmiany skokowej. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii obywatele posiadali prawo wyboru lekarza pierwszego kontaktu (GP – general practitioner) od 1913 roku[10], istniała też możliwość wyboru szkoły ze względu na przekonania religijne od 1940 roku[11]. Zamożni obywatele zawsze mieli prawo wyboru nieuczestnictwa i przejścia do sektora prywatnego, który stanowił substytut dla świadczenia tych usług publicznych, na które istniał wystarczający popyt. Przejście od państwa opiekuńczego do państwa liberalnego ekonomicznie również nie stanowiło zmiany powszechnej; pewna grupa zachodnich demokracji (Norwegia, Szwecja, Finlandia) zareagowała na presję reform NPM niejednoznacznie. Nordycka kultura państwa opiekuńczego kwestionowała termin „prywatyzacja". W krajach nordyckich słowo prywatyzacja budziło reakcje negatywne. Na przykład w Norwegii prywatyzację przedstawiano jako cofnięcie się w rozwoju, postrzegano ją jako zamach na państwo opiekuńcze. Jednocześnie w pierwszej połowie lat 80. XX wieku pojawiło się rosnące poparcie dla reformowania biurokracji w państwach nordyckich[12], ale sposób przeprowadzania tych reform był pozbawiony konfrontacji i ideologii charakterystycznej dla Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych a oparty został na kompromisie i zaufaniu.

Demokracja versus wolny rynek

Klient organizacji publicznej stanowi niejednoznaczny termin obejmujący różne relacje między dostawcą a odbiorcą usług oraz różnorodne zmiany w stosunkach między sektorem publicznym i prywatnym. Jednocześnie jest to pojęcie

---

[9] M. Stępień: *Responsywna administracja publiczna.* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 72.

[10] R. Klein, J. Millar: *Do-It-Yourself Social Policy: Searching for a New Paradigm?* „Social Policy and Administration" 1995, No. 4, s. 303.

[11] M. Powell [et al.]: Op. cit., s. 328.

[12] J.G. March, J.P. Olsen: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki.* Scholar, Warszawa 2005, s. 125-131.

mające silne symboliczne znaczenie w różnych kulturach politycznych. W Polsce określenie „klient organizacji publicznej" wywołuje dwojakiego rodzaju reakcje: pozytywne lub negatywne. Akceptacja wyższości rozwiązań sektora prywatnego nad rozwiązaniami publicznymi uzasadnia twierdzenia, że „najlepsze wzorce biznesowe" mogą i powinny być przenoszone na grunt sektora publicznego; nie występuje zasadnicza sprzeczność między klientem a obywatelem. Negacja przydatności teorii zarządzania w sektorze publicznym uzasadnia formułowanie postulatów o odrzucenie „najlepszych wzorców biznesowych", które nie mogą w żadnej mierze mieć zastosowania do sfery świadczenia usług publicznych; odbiorcą usług nie są klienci, ale obywatele.

Powyższe dwa stanowiska nie wyczerpują złożoności zagadnienia. W rezultacie dostrzegając ograniczenia wykorzystania impulsów rynkowych w świadczeniu usług publicznych, nie odrzuca się optyki menedżerskiej i tym samym obecności klienta w obszarze świadczenia usług publicznych. Jednocześnie wskazuje się na jego odrębność – specyfikę w porównaniu do klienta usług/dóbr rynkowych.

Demokracja i wolny rynek stanowią emanację epoki oświecenia. Problem polega na tym, że demokracja nie oferuje produktów, towarów, lecz idee, projekty mające podnieść jakość życia czy ułatwić indywidualny rozwój obywateli. Postulaty umieszczane w obszarze demokracji nie polegają wyłącznie na zaspokajaniu potrzeb klientów, w tym potrzeby konsumpcji. Uświadomienie sobie, że np. edukacja jest dobrem społecznie pożądanym prowadzi do prawnego zobowiązania obywateli w cywilizowanych państwach, niezależnie od ich własnej woli, do zapewnienia dzieciom kształcenia przynajmniej do momentu osiągnięcia przez nie przyjętego w danym kraju wieku. Zatem edukacja jest uznana za dobro wspólne, a wyrazem tego jest obowiązek szkolny – rodzice nie mają wyboru, muszą zapewnić dziecku możliwość uczęszczania do szkoły (publicznej lub prywatnej). Państwo ma natomiast obowiązek zorganizowania systemu edukacji w danym kraju. W imię wartości niematerialnych prawo w danym kraju może ograniczać wolność obywatelską, jak np. przymuszenie do leczenia gruźlicy lub nakaz szczepień profilaktycznych. Obowiązek, przymus eliminują podstawowe wartości rynku. Wolność jednostki na wolnym rynku wyraża się w trzech wymiarach: po pierwsze, jednostka to suwerenny konsument, który korzysta z wolności wyboru, po drugie, klient, który dokonuje wyboru, ma również prawo odrzucić to, co oferuje mu rynek, czyli ma prawo wyboru negatywnego[13], po trzecie, suwerenność klienta wyraża się w prawie odmowy – suwerenność

[13] Wybór negatywny podlega ochronie prawnej; klient jest chroniony wobec silniejszych z definicji podmiotów prywatnych, jako dostarczycieli dóbr/usług prywatnych (prawa konsumenta).

(autonomia) to także prawo do nieuczestnictwa[14]. Obowiązki jakie nakłada na siebie państwo[15], jako usługodawca i na obywateli, jako usługobiorców może eliminować kategorię klienta zamkniętą w metaforze „consumer", pozwala natomiast odwołać się do kategorii klienta rozumianego jako client (obywatel jako konsument dostosowujący się do rygorów formułowanych przez państwo) lub customer (obywatel jako współtwórca wzorów i wartości, które powinny być zawarte w świadczeniu konkretnej usługi).

Bibliografia

Alford J.: *Defining the Client in the Public Sector: A Social – Exchange Perspective.* „Public Administration Review" 2002, No. 3.

Klein R., Millar J.: *Do-It-Yourself Social Policy: Searching for a New Paradigm?* „Social Policy and Administration" 1995, No. 4.

Le Grand J.: *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press, Oxford 2003.

March J.G., Olsen J.P.: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Scholar, Warszawa 2005.

McLaughlin H.: *What's in a Name: 'Client', 'Patient', 'Customer', 'Consumer', Expert by Experience, Service User-What's Next?* „The British Journal of Social Work" 2009, No. 6.

Needham C.: *Customer Care and the Public Service Ethos.* „Public Administration" 2006, No. 4.

Powell M. [et al.]: *Broadening the Focus of Public Service Consumerism.* „Public Management Review" 2010, No. 3.

[14] A. Aldridge: Op. cit., s. 137.

[15] Specyfika sektora usług publicznych przejawia się między innymi w tym, że państwo może w imię określonych wartości zmonopolizować świadczenie konkretnej usługi i tym samym klient – w sprecyzowanych przez prawo sytuacjach – może zostać pozbawiony prawa wyboru negatywnego i prawa do nie-uczestnictwa. Przykładem jest uchwalona w dniu 1 lipca 2011 roku ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 152, poz. 897). Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 roku. Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi ma zacząć funkcjonować najpóźniej 18 miesięcy po wprowadzeniu ustawy, tzn. 30 czerwca 2013 roku. Od 1 stycznia gmina staje się podmiotem odpowiedzialnym za gospodarowanie odpadami na swoim terenie. Do stycznia 2012 roku właściciel nieruchomości (consumer) miał wybór, samodzielnie decydował o wyborze firmy, która zajmuje się wywozem śmieci. Od 1 lipca 2013 roku gmina przejęła wszystkie obowiązki związane z wywozem odpadów, a właściciele nieruchomości utracili prawo wyboru dostarczyciela usługi. Wybór przechodzi na gminę, która na podstawie Prawa zamówień publicznych ogłosza przetarg i wyłania firmę, która zajmuje się wszystkimi odpadami gminy, a za świadczenie usług w tym zakresie mieszkańcy bezpośrednio płacą gminie. Klient (właściciel nieruchomości) w znaczeniu consumer staje się klientem w znaczeniu client i customer.

Scott J.: *Władza.* Sic, Warszawa 2006.

Simmons R., Powell M., Greener I.: *The Public Service Consumer.* Policy Press, Bristol 2009.

Stępień M.: *Responsywna administracja publiczna.* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

THE "CLIENT", "CUSTOMER" OR "CONSUMER" OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Summary

The consumption of public services is more complex than consumption of private goods and s services. Many different terms have been used to describe public services users. In particular, the article identifies the different terms that have been used in public sector, including "client', "customer'", "consumer". In very brief and general terms client is often seen as the quintessential welfare state user, the passive recipient of professional knowledge. Customer is linked with quality of public service and performance indicators and performance information. Consumer is linked with choice and competition. The figure of customer and consumer have been central to the institutional reforms later became known as New Public Management.

Roman Dorczak

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

PRZYWÓDZTWO W PUBLICZNYCH ORGANIZACJACH EDUKACYJNYCH – MYŚLENIE O PRZYWÓDZTWIE EDUKACYJNYM

Wprowadzenie

W ostatnich kilkunastu latach wśród badaczy i praktyków zajmujących się problematyką zarządzania w sferze edukacji coraz wyraźniejsza staje się potrzeba uzupełnienia lub wręcz zastąpienia zarządzania w edukacji przywództwem w edukacji. Już nie zarządzanie, a przywództwo edukacyjne wskazywane jest przez wielu autorów jako jeden z najważniejszych, obok skutecznego uczenia, czynników mających wpływ na efektywność szkół[1]. Szczególnie w takich krajach, jak Wielka Brytania, Holandia czy też kraje skandynawskie widać intensywny rozwój zainteresowania badaniami i działaniami praktycznymi w tej sferze. Niektórzy autorzy mówią wręcz o „złotej erze" przywództwa edukacyjnego wskazując na rosnące zainteresowanie także ze strony opinii publicznej i polityków nastawionych na podnoszenie jakości pracy instytucji edukacyjnych[2].

Niestety, świadomość znaczenia kwestii przywództwa edukacyjnego, w odróżnieniu od zarządzania edukacyjnego, zaczyna dopiero w ostatnich latach pojawiać się w dyskusjach o edukacji w Polsce, co znajduje swoje odzwierciedlenie np. w badaniach i rozważaniach Michalak oraz Mazurkiewicza[3]. Jednocześnie system przygotowania kadr kierowniczych dla polskich szkół nie-

---

[1] R.J. Marzano, T. Waters & B.A. McNulty: *School Leadership that Works: From Research to Results*. Association for Supervision and Curriculum Development, 2005.

[2] K. Leithwood, C. Day, P. Sammons, A. Harris, and D. Hopkins: *Seven Strong Claims About Successful School Leadership*. „DfES" 2006.

[3] J.M. Michalak: *Przywództwo w zarządzaniu szkołą*. ORE, Warszawa 2010; G. Mazurkiewicz: *Przywództwo edukacyjne. (Educational Leadership)*. UJ, Kraków 2011.

mal całkowicie koncentruje się na kwestiach zarządzania i administrowania, co widać choćby w programach studiów podyplomowych czy tez kursów kwalifikacyjnych prowadzonych dla przyszłych dyrektorów szkół polskich. W tym kontekście niezwykle istotne wydają się dwie kwestie: po pierwsze, dobre określenie istoty przywództwa edukacyjnego, adekwatnego do potrzeb szkoły jako organizacji, po drugie, poszukiwanie dobrych sposobów na kształcenie przywódców edukacyjnych, które musi się dokonywać w nowy, inny od dotychczasowych form kształcenia kadr kierowniczych zarządzających i administrujących szkołami sposób.

Specyfika przywództwa edukacyjnego

W literaturze dotyczącej przywództwa znaleźć można wiele różnych sposobów jego rozumienia i definiowania. W obszarze edukacji wielu autorów poszukuje od lat dobrego określenia specyfiki przywództwa edukacyjnego[4]. Wydaje się jednak, że ciągle brak ujęcia w pełni odpowiedniego. Zastosowanie koncepcji przywództwa w sferze edukacji wymaga bowiem określenia, jakiego typu przywództwo jest dla tej sfery najwłaściwsze. Próbując znaleźć sposób rozumienia najbardziej adekwatny do potrzeb edukacji, można posłużyć się klasyfikacją paradygmatów przywództwa przedstawioną przez Avery'ego, który wymienia cztery jego typy: klasyczne, transakcyjne, transformacyjne i organiczne[5]. Autor przedstawia je jako sposoby myślenia pojawiające się kolejno w literaturze, ale też w działaniu liderów, począwszy od postaci takich jak Aleksander Wielki (przykład przywództwa klasycznego), po współczesne nam postaci wizjonerów w rodzaju Billa Gatesa (przykład przywództwa transformacyjnego). Podkreśla jednak, że wszystkie te rodzaje przywództwa spotkać można wciąż w działaniu współczesnych nam organizacji.

Pierwszy ze sposobów rozumienia przywództwa określany jako klasyczny (classical leadership), opiera się na dwóch kluczowych elementach: silnej, charyzmatycznej osobowości dominującej nad wszystkimi wokół oraz władzy formalnej wraz ze związanym z nią aparatem represji pozwalającym utrzymać posłuch i wpływ na podwładnych. Elementy takiego rodzaju przywództwa mają szansę być użyteczne w specyficznych kontekstach, takich jak np. organizacje wojskowe i policyjne oraz w specyficznych sytuacjach, takich jak sytuacje awaryjne i kryzysowe, gdzie szybkie, jednoosobowe decyzje muszą być natychmiast

[4] T. Bush, L. Bell, Middlewood: *The Principles of Educational Leadership & Management.* Sage, London 2010; *Przywództwo edukacyjne w praktyce*. Red. S.M. Kwiatkowski, J.M. Michalak. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2010.

[5] G. Avery: *Przywództwo w organizacji*. PWE, Warszawa 2009.

wykonywane przez bezwzględnie posłusznych wykonawców. Ten sposób myślenia o przywództwie, typowy dla tradycyjnych niedemokratycznych społeczeństw oraz organizacji funkcjonujących w kontekście społecznym, który toleruje despotyczne sposoby sprawowania władzy przez kierujących organizacjami, coraz wyraźniej przestaje być efektywny w demokratycznym świecie, w którym prawa jednostki chronione są przez różnego rodzaju regulacje. Klasyczny paradygmat przywództwa wydaje się szczególnie nieprzydatny w sferze edukacji, w której głównym celem jest (lub powinien być) indywidualny rozwój ucznia, jako wartość centralna dla edukacyjnych organizacji[6]. Klasyczny przywódca narzuca swoją wizję oraz osobowość, tłumi indywidualność i dominuje rozwój swych podwładnych (uczniów) uniemożliwiając w pełni autonomiczny, dokonujący się zgodnie z potrzebami rozwojowymi podmiotu rozwój indywidualny. Nie jest to więc sposób rozumienia przywództwa adekwatny do specyfiki organizacji edukacyjnych.

Paradygmat transakcyjny (transactional leadership), który rozwijał się stopniowo w kontekście społecznym, gdzie pojawiły się prawa człowieka i pracownika, wymaga umiejętności wywierania wpływu na podwładnych poprzez umiejętności interpersonalne, w tym w szczególności umiejętność negocjowania. Rozwijający się w drugiej połowie XX wieku dominuje, zdaniem Avery'ego, we współczesnych nam organizacjach. W paradygmacie tym nadal istnieje centralizacja oraz formalizacja władzy i to przywódca właśnie wciąż jest głównym odpowiedzialnym za podejmowane decyzje, pomimo faktu, że zasięga on opinii osób zainteresowanych i bierze ich zdanie pod uwagę podejmując decyzję. Relacje interpersonalne oparte są na wymianie, a nie na wspólnym, obustronnym rozwoju. Brak więc w tym sposobie myślenia o przywództwie miejsca na pełną, dokonującą się w społecznym kontekście szkoły autonomię działania i rozwoju jednostki.

Paradygmat wizjonerski, czasem też nazywany transformacyjnym (visionary leadership, transformational leadership), pojawia się zdaniem Avery'ego wyraźnie w końcówce XX wieku i ciągle jest bardzo popularnym sposobem przywództwa spotykanym w organizacjach. Przywódca pełni w tym paradygmacie rolę „superbohatera", który poprzez swoją charyzmatyczną osobowość może poprowadzić organizację do sukcesu. Do inspirowania i motywowania pracowników wykorzystywane są bardzo silne, emocjonalne aspekty, kreatywne pomysły i wizja przyszłości. Twórcze decyzje podejmowane przez przywódców transformacyjnych mają na celu włączenie członków grupy i przyciągniecie ich uwagi. Powodem angażowania się pracowników staje się charyzmatyczna siła osobowości lidera, twórcza i kreatywna wizja pociągająca swą „obietnicą"

[6] J. Łuczyński: *Zarządzanie edukacyjne a wychowanie uczniów w szkole*. UJ, Kraków 2011.

zmiany na lepsze. Słowami kluczowymi dla tego paradygmatu są takie słowa, jak kreatywność, twórczość i wizja. Władza przestaje być sformalizowana, pochodzi ona od twórczej, silnej i heroicznej osobowości przywódcy. Pomimo braku formalizacji, władza ciągle pozostaje w tym paradygmacie centralna, przywódca siłą swej charyzmatycznej i kreatywnej osobowości kontroluje zespół i ustala kierunek działania. Choć w inny sposób, to jednak narzuca on swój punkt widzenia i pozbawia podwładnych (uczniów) szans na w pełni autonomiczny rozwój indywidualny. Właściwy pozostaje rozwój zgodny z wizją nakreśloną przez przywódcę wizjonera, a nie rozwój zgodny z autonomicznymi potrzebami rozwijającego się. Czyni to tak rozumiane przywództwo nieadekwatnym do potrzeb organizacji edukacyjnych, które autonomiczny rozwój człowieka stawiać powinny w centrum swego systemu wartości.

Ostatni ze sposobów rozumienia przywództwa nazywany jest przez Avery'ego organicznym (organic leadership). W tego typu myśleniu o przywództwie akcent przenosi się z jednego przywódcy na kilku przywódców bądź nawet grupę, w której może być jeden bądź kilku przywódców. Członkowie zespołu w naturalny sposób stają się przywódcami w dziedzinach, którymi się zajmują. Bardzo ważne stają się interakcje pomiędzy członkami organizacji. Rolą przywódcy jest znać zespół i jego możliwości, co staje się podstawą podejmowania decyzji w sposób w pełni demokratyczny razem z całym zespołem. Każdy członek organizacji jest częściowo odpowiedzialny za podejmowane decyzje i ma na nie realny wpływ. Jednym z ważnych powodów angażowania się jednostek w działanie całego zespołu i w dążenie do realizacji celów organizacji jest poczucie bycia częścią jednej całości, a także możliwość ciągłego rozwoju indywidualnego, którą daje wspólna praca. Władza oparta jest na wzajemnym szacunku i zaufaniu, jest władzą dystrybuowaną i rozwija się poprzez udział w realizacji zadań. Przywódca stwarza przestrzeń rozwoju wszystkim członkom organizacji. Występuje tutaj całkowita decentralizacja władzy oraz odejście od władzy formalnej. Liderem nie jest tylko osoba postawiona na danym stanowisku jako formalny lider, liderem może być każdy w zależności od potrzeby i konkretnej sytuacji, w jakiej znalazła się organizacja. Przywództwo nie jest tu już tylko umiejętnością wywierania wpływu na ludzi, niezależnie od tego, czy wywierany jest on poprzez siłę władzy, umiejętności negocjacyjno-transakcyjne czy siłę twórczej wizji, staje się umiejętnością wywierania wpływu na ludzi poprzez wyzwalanie ich siły i potencjału oraz umożliwianie rozwoju[7]. Istotne dla organicz-

[7] K. Blanchard: *Przywództwo wyższego stopnia. Blanchard o przywództwie i tworzeniu efektywnych organizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

nego sposobu rozumienia przywództwa wydaje się, zdaniem Avery'ego, odróżnienie go od takich koncepcji przywództwa, jak przywództwo dystrybuowane (distributed leadership) i rozproszone (dissolved leadership). Pierwsze z nich związane jest z koniecznością delegowania, które ze swej natury jest działaniem centralnie sterowanym, a decyzje, przynajmniej na początku tego procesu, podejmuje przywódca, dzieląc się władzą w organizacji na swoich warunkach. Istotą działania przywódczego jest tu dobra znajomość swego zespołu i jego odpowiednie wykorzystanie zapewniające maksymalizację efektywności widzianą jako cel główny organizacji. Podejście takie bliskie jest dość ostatnio popularnemu podejściu zwanemu zarządzaniem talentami, którego podstawową słabością jest ignorowanie potrzeb rozwojowych jednostki w organizacji, co w kontekście organizacji edukacyjnych wydaje się szczególnie nieodpowiednim sposobem myślenia[8]. Druga z koncepcji wiązać się może z rozproszeniem władzy, które nie zawsze jest kontrolowane i często wiązać się może z anarchią i chaosem w organizacji. Przywództwo organiczne nie jest ani „dawane", ani nie jest wynikiem „rozproszenia", jest natomiast efektem naturalnego wzrostu zasobów organizacyjnych i rozwoju całego zespołu w organizacji. Odbywa się ono oczywiście pod kierunkiem osoby będącej liderem, ale nie narzuca ona zespołowi swej drogi rozwoju, a umiejętnie wspiera autonomiczny rozwój ludzi w zespole i organizacji jako całości oraz czerpie z rozwoju innych dla rozwoju własnego na zasadzie wzajemności.

Tak rozumiane przywództwo organiczne wydaje się dobrym punktem wyjścia do określenia specyfiki przywództwa edukacyjnego (educational leadership). Istota tego sposobu rozumienia przywództwa wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na kilka kluczowych jego elementów. Po pierwsze, wymaga ono włączenia w procesy przywódcze potencjalnie każdego członka organizacji, który rozwijając się może przyczyniać się, poprzez interakcję, do rozwoju innych oraz organizacji jako całości. Autorzy zwracający uwagę na ten aspekt używają na ten rodzaj przywództwa określenia przywództwo inkluzywne (inclusive leadership)[9]. Związany z tym aspektem jest kolejny element, którym jest relacyjność przywództwa edukacyjnego. Wchodzenie w głębsze, interpersonalne relacje, wymagające intensywnej, wielopoziomowej komunikacji interpersonalnej, jest niezwykle istotne w procesie autonomicznego, ale dokonującego się w społecznym kontekście zespołu i całej organizacji, wzajemnie wspieranego rozwoju

---

[8] B. Davies, B.J. Davies: *Talent Management in Education.* Sage Publications, London 2011.

[9] J. Ryan: *Inclusive Leadership*. Jossey Bass, San Francisco 2006; R. Precey: *Inclusive Leadership for Inclusive Education – the Utopia worth Working Towards.* „Współczesne Zarządzanie" 2011, vol. 2, s. 35-44.

indywidualnego człowieka[10]. Rozwój właśnie wydaje się dla określenia przywództwa edukacyjnego wartością centralną[11]. Innym elementem kluczowym dla specyfiki przywództwa edukacyjnego jest jego koncentracja na procesach uczenia się, które są kluczowe, zarówno dla rozwoju indywidualnego, jak też rozwoju organizacji jako całości. Wiąże się to z ostatnim ważnym dla określenia specyfiki przywództwa edukacyjnego elementem – nastawieniem na nieustającą zmianę, zarówno na poziomie indywidualnych myślenia i działania, jak też na poziomie organizacyjnym. Tak rozumiane przywództwo edukacyjne pasuje idealnie do kontekstu organizacji ze sfery edukacji, wydaje się jednak, że znakomicie wpisuje się w potrzeby wielu innych rodzajów organizacji, które wobec wyzwań współczesnego świata muszą uczyć się nieustannego rozwoju i zmiany, którą przywództwo edukacyjne może w najlepszy sposób stymulować[12].

Kształcenie przywódców edukacyjnych – przykład programu

Przywództwo edukacyjne nie może opierać się na gotowych schematach postępowania, wiedzy, umiejętnościach i kompetencjach, które można dostarczyć w toku tradycyjnie zorganizowanych cykli kształcenia. Przywództwo edukacyjne zakłada działanie zespołowe, interakcję, rozwój indywidualny, uczenie się i zmianę. Wymaga więc stworzenia środowiska uczenia się dla przywódców edukacyjnych, które umożliwi pojawienie się tych elementów. Uczenie się tego typu wymaga obecności trzech elementów: unikalnej struktury programu, który zawierać musi treści elastycznie dopasowane do potrzeb uczących się, odwołania do działania i doświadczenia uczących się, stymulowania i wspierania refleksji oraz rodzenia się nowej świadomości wynikającej z procesu uczenia się[13].

Przykładem programu edukacyjnego próbującego stworzyć warunki do takiego uczenia się jest stworzony w ramach programu Erasmus Intensive Programme projekt „Leadership for democratic citizenship in european schools". Został on zorganizowany przez grupę złożoną z reprezentantów sześciu uniwersytetów z takich krajów, jak Anglia, Irlandia, Norwegia, Hiszpania, Turcja i Polska. W programie trwającym dwa tygodnie w lipcu 2011 oraz lipcu 2012, odby-

[10] S.R. Komives, N. Lucas, T.R. McMahon: *Exploring Leadership: For College Students who Want to Make a Difference.* Jossey-Bass, San Francisco 2007.
[11] R. Dorczak: *Developmental Leadership.* „Zarządzanie Publiczne" 2012, nr 4(20), s. 19-25.
[12] G. Mazurkiewicz: *Przywództwo*…, op. cit.
[13] R. Precey, M.J. Rodriguez Entrena: *Developing the Leaders we Want to Follow; Lesson from International Leadership Development Programme.* „Współczesne Zarządzanie" 2012, vol. 2, s. 70-84.

wającym się na Uniwersytecie w Murcji (Hiszpania) oraz na Uniwersytecie Jagiellońskim, wzięło za każdym razem udział około 50 studentów różnego typu studiów magisterskich i podyplomowych zajmujących się szeroko rozumianymi problemami zarządzania i przywództwa w edukacji. W grupie znajdowali się studenci w wieku od 22 do 54 lat. Byli w tej grupie zarówno studenci, którzy nie pracowali jeszcze i nie mieli doświadczeń w kierowaniu zespołami, jak też osoby z kilku lub nawet kilkunastoletnim stażem pracy w szkołach, w tym na stanowiskach kierowniczych. Zajęcia trwały po kilkanaście godzin lekcyjnych dziennie przez dwa tygodnie. Przy konstrukcji programu zajęć uwzględniono jako kluczowe następujące zasady:

- internacjonalizację doświadczeń uczących się – praca odbywała się prawie zawsze w kilkuosobowych grupach składających się z reprezentantów każdego z krajów,
- różnorodność form pracy – wykłady, warsztaty, ćwiczenia, gry symulacyjne, praca w grupach, indywidualne konsultacje i praca indywidualna,
- udział uczących się w planowaniu i prowadzeniu zajęć,
- wykorzystanie indywidualnych doświadczeń praktycznych studentów w procesie uczenia się,
- udział uczących się w ewaluacji procesu uczenia się poprzez codzienne podsumowania i refleksje dotyczące toczącego się procesu,
- indywidualne i grupowe badania prowadzone w ramach zajęć.

Głównym celem tak zorganizowanego projektu było rozwinięcie w studentach kompetencji przywódczych rozumianych w sposób opisany wyżej, jako przywództwo edukacyjne, oraz wzmocnienie w nich przekonania, że mogą stać się takimi przywódcami w swoich organizacyjnych i narodowych kontekstach.

Badanie myślenia uczestników projektu o przywództwie

W pierwszym dniu trwania programu przeprowadzono wśród studentów – uczestników zajęć badanie mające na celu określenie ich sposobu myślenia o przywództwie. W badaniu użyto kwestionariusza autorstwa R. Dorczaka i A. Cudak[14] opracowanego na podstawie koncepcji paradygmatów myślenia o przywództwie opisanej przez Avery'ego[15]. Kwestionariusz zawierał dziesięć rozbudowanych pytań, w których proszono badanych o wskazanie preferowa-

[14] A. Cudak: *Paradygmaty przywództwa a przywództwo edukacyjne.* UJ, Kraków 2012 (niepublikowane).
[15] G. Avery: Op. cit.

nych przez nich sposobów działania w różnych sytuacjach istotnych dla funkcjonowania organizacji. W badaniu wzięło udział 80 osób, czyli większość z uczestników dwóch cykli projektu, w ramach których przeprowadzono badania. Wyniki badania przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Wyniki badania sposobów rozumienia przywództwa w grupie uczestników programu „Leadership for democratic citizenship in european schools"

	Typ klasyczny	**Typ transakcyjny**	**Typ wizjonerski**	**Typ organiczny**	**Typ mieszany**	**Razem**
Anglia	0	3	6	6	1	16
Hiszpania	0	0	1	9	1	11
Irlandia	0	0	2	14	0	16
Norwegia	0	1	4	5	1	11
Polska	0	0	2	11	1	14
Turcja	0	1	2	8	1	12
Razem	0	5	17	53	5	80

Jak widać, dominującym wśród osób przygotowujących się do roli liderów edukacyjnych sposobem myślenia o przywództwie jest paradygmat organiczny, na który wskazały w swych odpowiedziach aż 53 osoby. Często pojawia się też myślenie zgodne z paradygmatem wizjonerskim, co zauważyć można u 17 osób. Kilka osób wybierało odpowiedzi typowe dla myślenia transakcyjnego lub wybierało tak różnorodne odpowiedzi, że trudno było je zaklasyfikować do któregokolwiek z opisanych wcześniej typów. Ich sposób myślenia o przywództwie nazwano nieokreślonym. Nikt spośród badanych nie wskazał w swych odpowiedziach na zachowania i sposób myślenia typowy dla paradygmatu klasycznego. Wyniki te bardzo wyraźnie odbiegają od wyników podobnego badania przeprowadzonego na grupie funkcjonujących w swej roli dyrektorów szkół polskich przeprowadzonego w latach 2009-2012 przez Grzegorza Mazurkiewicza, w których tylko kilkanaście procent badanych określa przywództwo odwołując się do opisów charakterystycznych dla przywództwa organicznego, a zdecydowana większość używa określeń typowych dla podejść klasycznego, wizjonerskiego i transakcyjnego[16].

[16] G. Mazurkiewicz: *Edukacja i przywództwo. Modele mentalne jako bariery rozwoju.* UJ, Kraków 2012.

Podsumowanie

Dynamicznie rozwijające się konteksty, w jakich przychodzi funkcjonować organizacjom różnego rodzaju, w tym w szczególności organizacjom publicznym oraz edukacyjnym, wymagają zmiany myślenia o kierowaniu czy też zarządzaniu w kierunku włączenia do tego myślenia koncepcji przywództwa. Specyfika organizacji publicznych, w tym zwłaszcza edukacyjnych wymaga poszukiwań paradygmatów myślenia o przywództwie adekwatnych do ich specyfiki oraz sposobów przygotowania przyszłych kadr przywódczych dla tych organizacji. Przedstawiona wyżej próba określenia specyfiki przywództwa edukacyjnego oparta na identyfikacji kluczowych dla procesów edukacyjnych wartościach wydaje się dobrą próbą. Opisany w skrócie przykład programu kształcenia przywódców edukacyjnych może, jak się zdaje, stanowić dobrą inspirację dla wszystkich podejmujących próby nie tylko określenia istoty przywództwa w edukacji, ale też odpowiedniego do tej istoty kształcenia przywódców edukacyjnych.

Bibliografia

Avery G.: *Przywództwo w organizacji*. PWE, Warszawa 2009.

Blanchard K.: *Przywództwo wyższego stopnia. Blanchard o przywództwie i tworzeniu efektywnych organizacji.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Bush T., Bell L., Middlewood: *The Principles of educational Leadership & Management.* Sage, London 2010.

Cudak A.: *Paradygmaty przywództwa a przywództwo edukacyjne.* UJ, Kraków 2012 (niepublikowane).

Davies B., Davies B.J.: *Talent Management in Education.* Sage Publications, London 2011.

Dorczak R.: *Developmental Leadership.* „Zarządzanie Publiczne" 2012, nr 4(20).

Komives S.R., Lucas N., McMahon T.R.: *Exploring Leadership: For College Students who Want to Make a Difference.* Jossey-Bass, San Francisco 2007.

Leithwood K., Day C., Sammons P., Harris A., and Hopkins D.: *Seven Strong Claims About Successful School Leadership.* „DfES" 2006.

Łuczyński J.: *Zarządzanie edukacyjne a wychowanie uczniów w szkole*. UJ, Kraków 2011.

Marzano R.J., Waters T. & McNulty B.A.: *School Leadership that Works: from Research to Results.* Association for Supervision and Curriculum Development, 2005.

Mazurkiewicz G.: *Przywództwo edukacyjne. (Educational Leadership).* UJ, Kraków 2011.

Mazurkiewicz G.: *Edukacja i przywództwo. Modele mentalne jako bariery rozwoju.* UJ, Kraków 2012.

Michalak J.M.: *Przywództwo w zarządzaniu szkołą*. ORE, Warszawa 2010.

Precey R.: *Inclusive Leadership for Inclusive Education – The Utopia worth Working Towards.* „Współczesne Zarządzanie" 2011, vol. 2.

Precey R., Rodriguez Entrena M.J.: *Developing the Leaders we Want to Follow; Lesson from International Leadership Development Programme.* „Współczesne Zarządzanie" 2012, vol. 2.

Przywództwo edukacyjne w praktyce. Red. S.M. Kwiatkowski, J.M. Michalak. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2010.

Ryan J.: *Inclusive Leadership*. Jossey Bass, San Francisco 2006.

LEADERSHIP IN PUBLIC EDUCATIONAL ORGANIZATIONS – THINKING ABOUT EDUCATIONAL LEADERSHIP

Summary

The paper presents the issue of specificity of educational leadership as well as the proposal of preparation of educational leaders. It is done using the example of Erasmus Intensive Programme training project called "Leadership for democratic citizenship in european schools" prepared and run jointly by six european universities. Apart from theoretical description of educational leadership paradigm and description of Erasmus project, the paper presents results of a study carried out among students of master and postgraduate programmes focused on educational management and leadership, participants of the project.

Katarzyna Dyaczyńska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

KONCEPTUALIZACJA POJĘCIA ORGANIZACJI UCZĄCEJ SIĘ W PUBLICZNYCH JEDNOSTKACH OCHRONY ZDROWIA

Wprowadzenie

Sektor ochrony zdrowia stanowi jeden z kluczowych obszarów zainteresowania społecznego. Jego problemy wynikają z niskiego poziomu finansowania publicznego przy wzroście kosztów i potrzeb zdrowotnych oraz niskiej efektywności gospodarowania posiadanymi środkami. Funkcjonowanie sektora jest także ograniczone poprzez konieczność konsensusu politycznego. Istniejąca sytuacja generuje wzrost zainteresowania metodami i narzędziami zarządzania, które są w stanie dodatnio wpływać na efektywność organizacji ochrony zdrowia przy ich jednoczesnej niskiej kapitałochłonności. Jedną z nich jest koncepcja organizacji uczącej się, która poprzez swoją interdyscyplinarność wydaje się interesującym narzędziem dla wspomożenia rozwiązania złożonych problemów oraz wyzwań, z którymi borykają się współczesne organizacje ochrony zdrowia. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę konceptualizacji pojęcia organizacji uczącej się oraz poddano analizie zasadność i możliwości zastosowania oferowanych przez nią rozwiązań w publicznym sektorze ochrony zdrowia, uwzględniając dotychczasowe rozwiązania.

Pojęcie organizacji uczącej się

Globalizacja, nowe technologie, społeczeństwo wiedzy, hiperkonkurencja oraz oczekiwania społeczne kreują nowe wymagania wobec współczesnych organizacji[1]. Elastyczność, proaktywność i zdolność szybkiej adaptacji do nowych

[1] J. Child: *Organization. Contemporary Principles and Practice.* Blackwell Publishing, Oxford 2005, s. 29.

warunków działania wręcz wymuszają uczenie się szybsze niż konkurencja[2]. Nowe warunki działania generują nowe rozwiązania zarządcze. Jednym z nich jest idea organizacji uczącej się, której definicja jest utożsamiana przede wszystkim z Peterem Senge, który publikując w 1990 roku *Piątą dyscyplinę* posłużył się przedmiotowym pojęciem i tym samym zyskał miano „ojca" organizacyjnego uczenia się[3]. Należy jednak zauważyć, iż wskazane przez Petera Senge elementy, takie jak myślenie systemowe, mistrzostwo osobiste, modele myślowe, wspólna wizja i zespołowe uczenie się nie były nowymi pojęciami. Nowatorskie było połączenie ich w jedną, wspólną i całościową ideologię, będącą odpowiedzią na wzrastające potrzeby organizacji funkcjonujących w coraz bardziej zmiennym, a nawet chaotycznym otoczeniu[4].

Koncepcja organizacji uczącej się była wielokrotnie redefiniowana przez dwie ostatnie dekady. Senge określił ją jako wizję, która stanowi siłę napędową dla kreatywnych działań prowadzących do zmiany oraz polega na tworzeniu stale doskonalącej się organizacji, w ten sposób kreującej i wpływającej na własną przyszłość[5]. Według D.A. Garvina, organizacja ucząca się jest jednostką skoncentrowaną na kreowaniu, pozyskiwaniu i transferowaniu wiedzy oraz modyfikowaniu swojego zachowania ze względu na zachodzące zmiany[6]. Chris Argyris wskazuje na organizacyjne uczenie się jako proces polegający na rozpoznawaniu i korygowaniu błędów[7]. George P. Huber stwierdza, iż organizacja uczy się, jeżeli poprzez przetwarzanie informacji zakres jej potencjalnych zachowań ulega zmianie[8].

Podsumowując, według wielu powstałych do tej pory definicji można uznać, iż organizację uczącą się charakteryzuje wyraźna wizja oraz jasne i precyzyjne określenie kierunku działania, gdzie uwagę poświęca się roli i rozwojowi poszczególnych jednostek[9]. Przywództwo i zarządzanie jest realizowane

---

[2] N. Akhtar, R.A. Khan: *Exploring the Paradox of Organizational Learning and Learning Organization*. „Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research in Business" 2011, Vol. 2, No. 9, s. 257.

[3] R. Cors: *What Is a Learning Organization? Reflections on the Literature and Practitioner Perspectives*. „Organizational Learning for Environmental Management" 2003, May, s. 4.

[4] Ibid.

[5] D.E. Meen, M. Keough: *Creating the Learning Organization. An Interview with Peter M. Senge*. „The McKinsey Quarterly" 1992, No. 1, s. 59.

[6] D.A. Garvin: *Building a Learning Organization*. „Harvard Business Review" 1993, July-August, s. 80.

[7] C. Argyris: *Double Loop Learning In Organizations.* „Harvard Business Review" 1977, September-October, s. 116.

[8] G.P. Huber: *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*. „Organization Science", Vol. 2 No. 1. Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March (1991), s. 89.

[9] P. Garside: *The Learning Organization: a Necessary Setting for Improving Care?* „Quality in Health Care" 1999, Vol. 8, s. 211.

w taki sposób, aby realizacja celów indywidualnych wspierała i wzmacniała cele organizacji[10]. Ten sposób działania pozwala na aktywną zmianę oraz ciągłe wykorzystywanie nowych informacji w celu poprawy efektywności[11].

Zdolność uczenia się uznawana jest za kluczową kompetencję współczesnych organizacji, w których pozyskiwana wiedza musi być proporcjonalna do zakresu zmian obserwowanych w otoczeniu i wprowadzanych wewnątrz danej organizacji[12]. Specyfika organizacji uczącej się polega więc na kreatywnym wspomaganiu procesu zmian[13].

Tabela 1 zawiera podsumowanie różnych koncepcji i poglądów organizacyjnego uczenia się powstałych na początku lat 90. i później, z uwzględnieniem koncepcji organizacji uczącej się wraz z czynnikami koniecznymi do identyfikacji oraz zaistnienia procesu uczenia się. Powyższe stanowi fundament do dyskusji o granicach organizacji uczącej się, jak również ekstrakcji jej najważniejszych i najczęściej występujących elementów[14]. Kompilację kluczowych czynników określających organizację uczącą się zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 1

Organizacja ucząca się/organizacyjne uczenie się – przegląd koncepcji

Rok	Autor/autorzy	Poziomy uczenia się	Czynniki kontekstowe/komponenty/dyscypliny, terminy kluczowe
1963	Cyert, March	Indywidualny, organizacyjny	Adaptowanie behawioralne według zmian doświadczanych z otoczenia
1965	Congellosi, Dill	Indywidualny, grupowy, organizacyjny	Adaptowanie na poziomie indywidualnym, grupowym i organizacyjnym
1978	Argyris, Schon	Indywidualny, organizacyjny	Single-loop learning, doble-loop learning, uczenie się deutero, teoria wyznawana, teoria w praktyce
1984	Nystrom, Starbuck	Organizacyjny	Organizacyjne oduczanie się, uczenie się poprzez kryzysy, reorientacja poprzez zmianę struktur poznawczych, ciągłe oduczanie się, eksperymentowanie
1985	Fiol, Lyles	Indywidualny, organizacyjny	Kultura, strategia, struktura, środowisko
1988	De Geus	Indywidualny, zespołowy, instytucjonalny (organizacyjny)	Planowanie jako uczenie się, uczenie się scenariuszowe, modele myślowe, zmiana ról
1988	Levitt, March	Organizacyjny	Rutyna, przetwarzanie informacji na podstawie danych historycznych i eksperymentowania, pamięć organizacyjna

[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] J.R. Johnson: *Embracing Change: A Leadership Model for the Learning Organization.* „International Journal of Training and Development" 1998, s. 141-148.
[13] Ibid.
[14] N. Akhtar, R.A. Khan: Op. cit., s. 258.

cd. tabeli 1

1	2	3	4
1990	Senge	Indywidualny, organizacyjny	Pięć dyscyplin: mistrzostwo osobiste, modele mentalne, zespołowe uczenie się, wspólna wizja, myślenie systemowe
1992	McGIll, Slocum Jr., Lei	Organizacyjny	Otwartość, myślenie systemowe, kreatywność, osobista skuteczność, empatia
1993	McGill, Slocum Jr.,	Organizacyjny	Kultura uczenia się, ciągłe eksperymentowanie, bliskość sieciowa, system informacyjny, system nagród, praktyki HR, nadrzędna rola przywódcy
1993	Garvin	Organizacyjny	Systematyczne rozwiązywanie problemów, ekspery-mentowanie, uczenie się oparte na doświadczeniu i historii, transferowanie wiedzy
1996	Argyris	Indywidualny, grupowy, międzygrupowy, organizacyjny	Single-loop learning (model I), doble-loop learning (model II)
1996	Chaharbaghi, Newman	Indywidualny, organizacyjny	Uczenie się transformacyjne, rozwojowe, behawioralne, inkrementalne
1996	Gephart, Marsick	Organizacyjny	Ciągłe uczenie się na poziomach systemowych, generowanie i dzielenie się wiedzą, myślenie krytyczne, kultura uczenia się, elastyczność i eksperymentowanie, koncentracja na ludziach
1997	DiBella	Indywidualny, grupowy, organizacyjny	Ciągłe skanowanie otoczenia, ciągłe doskonalenie, pomiar, wdrażanie nowości , klimat otwartości, ciągła edukacja, różnorodność operacyjna, wszechstronne wsparcie, zaangażowane przywództwo, perspektywa systemowa
1997	Dixon	Indywidualny, grupowy, organizacyjny	Dyskusja, egalitarne uczestnictwo, wieloogniskowa perspektywa, otwarty dialog, baza danych, dzielenie się doświadczeniami
1998	Goh	Organizacyjny	Misja/wizja, przywództwo, eksperymentowanie, transfer wiedzy, praca zespołowa i kooperacja
1999	Crossan, Herry, Roderick	Indywidualny, grupowy, organizacyjny	Intuicja, interpretowanie, integrowanie, instytucjonalizowanie
2002	Zietsma, Winn, Branzei, Vertinski	Indywidualny, grupowy, organizacyjny	Intuicja i aktywne poszukiwanie, interpretowanie i eksperymentowanie, integrowanie, instytucjonalizowanie

Źródło: N. Akhtar, R.A. Khan: *Exploring the Paradox of Organizational Learning and Learning Organization.* „Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research in Business" 2001, Vol. 2, No. 9, s. 267-268; D.I. Castaneda, M.F. Rios: *From Individual Learning to Organizational Learning.* „The Electronic Journal of Knowledge Management", Vol. 5, s. 363-372.

Tabela 2 prezentuje zestaw wspólnych wartości reprezentatywnych dla organizacji uczącej się. Stanowią one bazę do dalszej dyskusji, badań i usprawnień[15].

Tabela 2

Ramy organizacyjnego uczenia się według autorów

Autor / Czynniki	Garvin (2008)	Senge (2006)	Parek (2003)	Lei i in. (1999)	Goh (1998)	DiBella (1997)	Goh i Richards (1997)	Gephart i Marsick (1996)	Bennet i O'Brien (1994)	Garvin (1993)	McGill i Slocum (1993)	McGill i in. (1992)
Mistrzostwo osobiste / samorozwój		*	*					*	*			*
Modele myślowe/ kultura/klimat/otoczenie	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Wizja/Misja		*	*	*	*		*		*			
Uczenie się zespołowe		*	*	*	*		*	*	*	*		
Myślenie systemowe		*	*			*		*	*	*		*
Przywództwo	*	*	*		*	*	*				*	*
Wiedza/przepływ informacji	*		*		*		*	*		*	*	*
Informacja/skanowanie otoczenia	*					*		*	*	*		
Eksperymentowanie/uczenie się poprzez eksperymenty	*					*	*				*	
Szkolenie	*							*	*			
Zarządzanie/praktyki zarządcze				*					*		*	
Struktura/bliskość sieciowa			*	*					*		*	
Nagrody i uznanie				*					*		*	*
Performance management*						*			*			
Uczenie się poprzez doświadczenie						*						
Uczenie się od innych										*		
Różnorodność operacyjna						*						
Koncentracja na pomiarach						*						
Wszechstronne wsparcie						*						
Procesy robocze									*			

* Metoda skutecznego przekładania strategicznych planów na rezultaty.

Źródło: N. Akhtar, R.A. Khan: Op. cit., s. 269.

[15] Ibid.

Uzupełnieniem przedstawionych wcześniej osiągnięć na polu organizacji uczącej się jest zaprezentowanie wykorzystanych dotychczas w praktyce metod badawczych eksplorujących problem w sposób empiryczny (tabela 3).

Tabela 3

Przykłady metodologii w badaniach organizacji uczącej się

Autor i rok	Metodologia	Cel badania
Huber (1991)	Analiza literatury	Etapy procesu uczenia się (LO Process Approach)
Nevis, DiBella, Gould (1995)	Wywiad	Identyfikacja systemów wspierających uczenie się przez organizacje.
Argyris & Schon (1995)	Case study	Identyfikacja sposobów uczenia się w organizacji
Weick, Westley (1996)	Analiza literatury	Definicja organizacji uczącej się
Tannenbaum (1997)	Kwestionariusz (Learning Environment Survey Questionnaire)	Otoczenie sprzyjające uczeniu się
Furnham, Goodstein (1997)	Kwestionariusz – OCQ The Organizational Climate Questionnaire	Pomiar 14 czynników wpływających na klimat danej organizacji m.in. komunikacja, system nagród itp.
Preskill, Torres (1999)	Badania ankietowe – model ROLE (The Readiness for Organizational Learning and Evaluation Instrument)	Metoda uczenia się organizacji poprzez krytyczną ocenę
Marsick, Watkins (1999)	Badania kwestionariuszowe (DLOQ – Dimensions of Learning Organization Questionnaire)	W jaki sposób organizacja wspiera i wykorzystuje uczenie się na poziomie indywidualnym, zespołowym i organizacyjnym
Moilanen (2001)	Kwestionariusz – The Learning Organization Diagnostic Diamond	Diagnoza dla organizacji uczącej się
Bontis et al. (2002)	Kestionariusz – SLAM Strategic Learning Assessment Map Questionnaire	Relacja pomiędzy przepływami wiedzy na wszystkich poziomach systemu uczenia się organizacji
Templeton et al. (2002)	Kwestionariusz – Measure for the Organizational Learning Construct	Diagnoza poziomu zaawansowania koncepcji organizacji uczącej się
Brodbeck (2002)	Grupy fokusowe, kwestionariusz, Crawfors Slip Method of Ideas Unlimited	Zastosowanie teorii kompleksowej do projektowania procedur biznesowych
OECD (2004)	Kwestionariusz – Knowledge Management Questionnaire	Jakie rodzaje praktyk w zarządzaniu wiedzą są wykorzystywane w sektorze prywatnym
Leigh (2004)	Kwestionariusz – Leading Workplace Collaboration Self-Questionnaire for Leaders	Metoda wsparcia pracy zespołowej ze strony przywódców / naczelnego kierownictwa (6 czynników)
Lipshitz et al. (2007)	OLM – Organizational Learning Mechanism	Narzędzie identyfikujące mechanizm organizacyjnego uczenia się

cd. tabeli 3

1	2	3
Kowalczyk, Nogalski (2007)	Audit Zarządzania Wiedzą	Narzędzie diagnozujące poziom zarządzania wiedzą w badanych organizacjach – sektor prywatny
Zgrzywa-Ziemak, Kamiński (2009)	Model zdolności uczenia się.	Badania w sektorze prywatnym.
Olejniczak, Domaradzka, Krzewski, Ledzion, Widła (2010)	Badania ankietowe, wywiady z kierownictwem. Model MUS – Ministerstwa Uczące Się.	Badania w administracji publicznej

Wymienione prace badawcze w przeważającej liczbie przypadków dotyczą organizacji prywatnych. Koncepcja organizacji ochrony zdrowia, w tym ogólnie organizacji publicznych jako organizacji uczących się, jest eksplorowana w minimalnym stopniu. Uwzględniając specyfikę sektora ochrony zdrowia, który nieustannie poddawany jest presji ze strony różnych grup nacisku oraz środowisk, idea organizacji uczącej się wydaje się interesującym narzędziem pozwalającym na poprawę efektywności działania poprzez właściwe transformowanie organizacyjnego uczenia się w organizację uczącą się przy udziale interesariuszy[16].

Publiczne jednostki ochrony zdrowia jako organizacje uczące się

Rashman, Withers i Hartley (2009) dokonały przeglądu kilkuset pozycji literaturowych w kontekście obecności zagadnienia organizacji uczącej się w organizacjach publicznych. Analizowano prace datowane od 1990 do 2005 stwierdzając, iż w badanym temacie tylko 22% prac dotyczy sektora publicznego, co wskazuje na konieczność dalszego eksplorowania przedmiotowego obszaru. Autorki przedstawiły cztery zasadnicze wnioski:

1. Literatura dotycząca zagadnienia organizacji uczącej się oraz organizacyjnego uczenia się wyjaśnia kwestie istotności powyższych koncepcji dla skuteczności organizacji publicznych w sposób niewystarczający.

2. Specyfika sektora publicznego, w tym uzależnienie od krajowych oraz lokalnych zmian politycznych oraz żądań i oczekiwań interesariuszy, kreuje potrzebę intensywnego uczenia się oraz predestynuje sektor do objęcia go szerszym spektrum badań w zakresie organizacji i zarządzania.

[16] De S. Burca: *The Learning Health Care Organization.* „International Journal for Quality in Health Care" 2000, Vol. 12, No. 6, s. 457-458.

3. Adaptacja koncepcji organizacji uczącej się z sektora prywatnego do publicznego wymaga właściwego przystosowania z uwzględnieniem kompleksowej natury organizacji publicznych – instytucjonalnej, rządowej i strukturalnej.

4. Motywy, cele, bariery, możliwości, mechanizmy oraz wyniki organizacyjnego uczenia się są zróżnicowane w zależności od sektora, którego dotyczą[17].

W kontekście organizacji ochrony zdrowia literatura przedmiotu praktycznie ogranicza się do przedstawienia doświadczeń brytyjskiego systemu opieki zdrowotnej (The British National Health Service – NHS), który na początku lat 90. rozpoczął proces reform w kierunku Nowego Zarządzania Publicznego, w tym realizację poniższych doktryn:

- określenie standardów i miar działania,
- koncentrację na wynikach,
- rozgrupowanie administracji, w tym nadmiernie rozbudowanej biurokracji, w agencje działające na zasadzie user-pay,
- zwiększoną konkurencję poprzez udział w quasi-rynkach i kontraktach,
- nacisk na implementacje praktyk zarządzania z sektora prywatnego,
- nacisk na uaktywnianie menedżerów,
- nacisk na dyscyplinę wykorzystania zasobów oraz redukcję kosztów,
- podkreślanie roli społeczności jako klienta[18].

Narodowa strategia jakości sformułowana dla NHS podkreśla znaczenie ciągłego uczenia się jako sposobu na doskonalenie opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem konieczności transformacji założeń koncepcji OUS na potrzeby organizacji ochrony zdrowia[19]. NHS podejmuje próby adaptacji założeń organizacji uczącej się w celu szeroko rozumianej poprawy jakości oraz ciągłego doskonalenia[20]. Powyższe podejście odpowiada także ideologii Nowego Zarządzania Publicznego, której zasadniczym celem jest usprawnienie działania organizacji publicznych opierając się na doświadczeniach i najlepszych praktykach sektora prywatnego. Działania NHS w zakresie kompleksowego zarządzania wiedzą oraz wykorzystania idei organizacji uczącej się dotyczą między innymi promowania pracy zespołowej, bardziej elastycznego podejścia do wypełnia-

[17] L. Rashman, E. Withers, J. Hartley: *Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature*. „International Journal of Management Reviews" 2009, Vol. 11, s. 465.

[18] J. Timpson: *The NHS as a Learning Organization: Aspirations Beyond the Rainbow?* „Journal of Nursing Management" 1998, No. 6, s. 263.

[19] H.T.O. Davies, S.M. Nutley: *Developing Learning Organisations in the New NHS*. „BMJ" 2000, Vol. 320, s. 998.

[20] D.R. Kelly, M. Lough, R. Rushmer, J.E. Wilkinson, G. Greig, H.T.O. Davies: *Delivering Feedback on Learning Organization Characteristics – Using a Learning Practice Inventory*. „Journal of Evaluation in Clinical Practice" 2007, No. 13, s. 734-740.

nych przez pracowników funkcji, wzajemnego szacunku oraz holistycznego podejścia do pacjenta[21]. Strategia zarządzania wiedzą w jednostkach ochrony zdrowia może się koncentrować na różnych zadaniach, takich jak:

– rozwój i transfer najlepszych praktyk zarządzania i leczenia,
– promocja innowacyjności w zarządzaniu i leczeniu,
– kształtowanie kultury organizacyjnej,
– obniżanie kosztów bez pogarszania jakości leczenia[22].

Skuteczność powyższych działań zależy od koordynacji elementów sprawczych, do których zalicza się znajomość strategii przez pracowników, zaangażowanie naczelnego kierownictwa, system pomiaru wyników i zasobów, kulturę organizacyjną oraz technologię informatyczną[23]. Interesującą koncepcją jest również tzw. model trójkąta (Wasi, 2000), w którym wyróżnione są takie czynniki, jak tworzenie odpowiedniej wiedzy poprzez badania, społeczne uczenie się oraz zaangażowanie polityków[24]. W kontekście transferu wiedzy z obszaru badań do praktyki, przedmiotowy model wyraźnie podkreśla konieczność zaangażowania się zarówno badaczy i osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji, jak również interesariuszy, którzy stają się gwarantem właściwego wykorzystania wiedzy badawczej z korzyścią dla jak najszerszego grona beneficjentów[25].

Charakterystyczne bariery uniemożliwiające skuteczne wdrożenie OUS w jednostkach ochrony zdrowia przedstawiły badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii oraz Grecji (Vassalou, 2001)[26]. Wyniki uwidoczniły przede wszystkim różnice w mechanizmie uczenia się wynikającym z uwarunkowań zewnętrznych, w tym politycznych, jak również wskazały zasadnicze braki w zrozumieniu misji oraz ustanawianiu wizji organizacji. Ponadto, we wszystkich badanych jednostkach zidentyfikowano lukę pomiędzy codziennymi oczekiwaniami praktyków a aspiracjami naczelnego kierownictwa. Występował także brak zrozumienia dla istotności uczenia się. Jako przyczyny powyższych obserwacji autorka wskazała nieefektywne przywództwo, brak czasu i zaangażowania w pracę zespołową oraz brak mechanizmów dla komunikacji według

---

[21] M. Dobska, K. Rogoziński: *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 306-312.
[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] P. Wasi: *„Triangle That Moves The Mountain" and health Systems Reform Movement in Thailand.* „Human Resources for Health Development Journal" 2000, Vol. 4, No. 2, s. 106-110.
[25] S. Chunharas: *An Interactive Integrative Approach to Translating Knowledge and Building a "Learning Organization" in health Services Management.* „Bulletin of the World Health Organization" 2006, Vol. 84 (8), s. 652-657.
[26] L. Vassalou: *The Learning Organization in Health-care Services: Theory and Practice.* „Journal of European Industrial Training" 2001, Vol. 25/7, s. 354-365.

schematu podwójnej i potrójnej pętli[27]. Również O'Connor i Kotze (2008) analizują model OUS pod kątem adaptacji dla sektora ochrony zdrowia, ponownie wskazując na liczne bariery, jak również nieodpowiedniość proponowanej koncepcji w zarządzaniu jednostkami ochrony zdrowia[28].

Powyższe wyniki predestynują do przyjęcie założenia, iż zastosowanie pięciu dyscyplin podstawowych, czyli budowa organizacji uczącej się, jest szansą na zwiększenie efektywności uczenia się w przedmiotowych organizacjach[29].

Jednocześnie bariery sygnalizowane w dostępnym piśmiennictwie wydają się także charakterystyczne dla polskiego systemu opieki zdrowotnej. Przeprowadzone badania pilotażowe dotyczące poziomu adaptacji koncepcji organizacji uczącej się w publicznych jednostkach ochrony zdrowia wyraźnie wskazały na znaczne niedostatki w tym zakresie, w szczególności dotyczące metod i stylów przywództwa[30].

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę interakcje zachodzące pomiędzy organizacją a jej otoczeniem można stwierdzić, iż skuteczność ostatecznie zależy od tego, jak dobrze organizacja rozumie swoje otoczenie, reaguje na nie i wpływa, przy czym efektywność wymienionych procesów jest wprost zależna od efektywności uczenia się danej organizacji[31]. Należy również zaznaczyć, iż specyfika systemu opieki zdrowotnej generuje konflikt wartości pomiędzy informacją i wiedzą konieczną do świadczenia zaawansowanych usług zdrowotnych a relacjami osobistymi i tzw. ludzkim wymiarem. Istotą efektywnego zarządzania jest w tym przypadku umiejętne połączenie obu powyższych elementów w taki sposób, aby poprawiać relacje z pacjentami przy jednoczesnym maksymalnym wykorzystaniu wiedzy personelu medycznego[32]. Wobec powyższych założeń wydaje się, iż jednostki ochrony zdrowia są szczególnie predestynowane do wdrażania nowoczesnych koncepcji zarządzania, w tym związanych z zarządzaniem wiedzą oraz procesami organizacyjnego uczenia się, między innymi z uwagi na silne uzależnienie od czynnika ludzkiego.

---

[27] Ibid.

[28] N. O'Connor, B. Kotze: *Learning Organizations': A Clinician's Primer.* „Australasian Psychiatry" 2008, Vol. 16, No. 3, s. 173-178.

[29] P. Senge: *Piąta dyscyplina.* Wolter Kluwer, Kraków 2006, s. 33-42.

[30] K. Dyaczyńska: Op. cit.

[31] A. Frączkiewicz-Wronka, K. Dyaczyńska, K. Szymaniec: *Wpływ i znaczenie interesariuszy jednostki ochrony zdrowia na proces podejmowania decyzji menedżerskich.* W: *Nowoczesność przemysłu i usług. Współczesne wyzwania i uwarunkowania rozwoju przemysłu i usług*. Red. J. Pyka. TNOiK, Katowice 2010, s. 309-321.

[32] M. Dobska, K. Rogoziński: Op. cit.

Bibliografia

Akhtar N., Khan R.A.: *Exploring the Paradox of Organizational Learning and Learning Orgazation*. „Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research in Business" 2011, Vol. 2, No. 9.

Argyris C., Schon D.A.: *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice.* Prentice Hall, 1995.

Argyris C.: *Double Loop Learning In Organizations.* „Harvard Business Review" 1977, September-October.

Bontis N., Crossan M., Hulland J.: *Managing and Organizational Learning System by Aligning Stocks and Flows.* „Journal of Management Studies" 2002, Vol. 39 (4).

Brodbeck P.W.: *Complexity Theory and Organization Procedure Design.* „Business Process Management Journal", Vol. 8.

Burca de S.: *The Learning Health Care Organization.* „International Journal for Quality in Health Care" 2000, Vol. 12, No. 6.

Castaneda D.I., Rios M.F.: *From Individual Learning to Organizational Learning.* „The Electronic Journal of Knowledge Management", Vol. 5.

Child J.: *Organization. Contemporary Principles and Practice.* Blackwell Publishing, Oxford 2005.

Cors R.: *What Is a Learning Organization? Reflections on the Literature and Practitioner Perspectives*. „Organizational Learning for Environmental Management" 2003, 5 May.

Davies H.T.O., Nutley S.M.: *Developing Learning Organisations in the New NHS.* „BMJ" 2000, Vol. 320.

Dobska M., Rogoziński K.: *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Dyaczyńska K.: *Przywództwo i organizacja ucząca się w jednostkach ochrony zdrowia*. W: *Nowoczesność przemysłu i usług. Nowatorskie koncepcje zarządzania organizacjami*. Red. J. Pyka. TNOiK, Katowice 2011.

Frączkiewicz-Wronka A., Dyaczyńska K., Szymaniec K.: *Wpływ i znaczenie interesariuszy jednostki ochrony zdrowia na proces podejmowania decyzji menedżerskich. Nowoczesność przemysłu i usług. Współczesne wyzwania i uwarunkowania rozwoju przemysłu i usług*. Red. J. Pyka. TNOiK, Katowice 2010.

Furnham A., Goodstein L.: *The Organizational Climate Questionnaire (OCQ).* „The Pffeifer Annual Volume 2 Consulting" 1997, Vol. 2.

Garside P.: *The Learning Organization: A Necessary Setting for Improving Care?* „Quality in Health Care" 1999, Vol. 8.

Garvin D.A.: *Building a Learning Organization*. „Harvard Business Review" 1993, July--August.

Huber G.: *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures.* „Organization Science" 1991, Vol. 2 (1).

Huber G.P.: *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*. „Organization Science" 1991, Vol. 2, No. 1. Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March.

Johnson J.R.: *Embracing Change: A Leadership Model for the Learning Organization.* „International Journal of Training and Development" 1998.

Kelly D.R., Lough M., Rushmer R., Wilkinson J.E., Greig G., Davies H.T.O.: *Delivering Feedback on Learning Organization Characteristics – Using a Learning Practice Inventory.* „Journal of Evaluation in Clinical Practice" 2007, No. 13.

Kowalczyk A., Nogalski B.: *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*. Difin, Warszawa 2007.

Leigh D.: *Leading Workplace Collaboration. A literature-based Model and Self-Assessment Inventory.* „The Pffeifer Annual: Training" 2004.

Lipshitz R., Friedman V.J., Popper M.: *Demystifying Organizational Learning.* Sage Publications, 2006.

Marsick V.J., Watkins K.E.: *Facilitating Learning Organizations: Making Learning Count.* Gower Publishing Company, 1999.

Meen D.E., Keough M.: *Creating the Learning Organization. An Interview with Peter M. Senge*. „The McKinsey Quarterly" 1992, No. 1.

Moilanen R.: *Diagnostic Tools for Learning Organizations.* „Learning Organization" 2001, Vol. 8 (1).

Nevis E., DiBella A., Gould J.M.: *Understanding Organizations as Learning Systems.* „Sloan Management Review" 1995, Vol. 36.

Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Lendzion B., Widła Ł.: *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Raporty i analizy*. „EUROREG" 2010, nr 1 (4).

Preskill H., Torres D.R.T.: *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations.* Sage Publications, 1999.

Rashman L., Withers E., Hartley J.: *Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature.* „International Journal of Management Reviews" 2009, Vol. 11.

Senge P.: *Piąta dyscyplina*. Wolter Kluwer, Kraków 2006.

Tannenbaum S.: *Enhancing Continuous Learning: Diagnostic Findings from Multiple Companies.* „Human Resources Management" 1997, Vol. 36, No. 4.

Templeton G., Lewis B., Snyder C.: *Development of a Measure for the Organizational Learning Construct.* „Journal of Management Information Systems" 2002, Vol. 19 (2).

Timpson J.: *The NHS as a Learning Organization: Aspirations Beyond the Rainbow?* „Journal of Nursing Management" 1998, No. 6.

The Significance of Knowledge Management in the Business Sector. „OECD Observer" 2004.

Wasi P.: *„Triangle That Moves The Mountain" and Health Systems Reform Movement in Thailand.* „Human Resources for Health Development Journal" 2000, Vol. 4, No. 2.

Wieick K., Westley F.: *Organizational Learning: Affirming an Oxymoron.* W: *Handbook of Organizational Studies*. Red. S. Clegg, C. Hardy, W. Nord. Sage Publications, 1996.

Zgrzywa-Ziemak A., Kamiński R.: *Rozwój zdolności uczenia się przedsiębiorstwa*. Difin, Warszawa 2009.

THE CONCEPTUALIZATION OF THE CONCEPT OF A LEARNING ORGANIZATION IN THE PUBLIC HEALTH UNITS

Summary

The present article is a summary of the literature dealing with the idea of learning organization. Author undertakes an attempt to make a conceptual approach of above as well as analyzing the validity and ability of adopting the learning organization model in public healthcare sector, including previous solutions in this area.

Joanna Jończyk

Politechnika Białostocka

ISTOTA INNOWACJI W PUBLICZNYCH SZPITALACH*

Wprowadzenie

Potrzeba innowacji w większości sektorów gospodarki, w tym w sektorze ochrony zdrowia, jest niezaprzeczalna. Nowoczesne technologie medyczne są stałym elementem współczesnej medycyny, a ich stosowanie jest kluczowe w modernizacji opieki zdrowotnej i poprawie zdrowia społeczeństw. Przegląd literatury przedmiotu wskazuje, że innowacje w opiece zdrowotnej nie stanowią nowego zagadnienia, ale problematyka ta nie jest w wystarczającym stopniu obecna w prowadzonych dyskursach dotyczących zmian w ochronie zdrowia. Jednocześnie należy podkreślić, że zainteresowanie innowacjami w szpitalach często ograniczane jest do kwestii technologicznych, rzadziej obejmuje inne obszary, np. organizację i zarządzanie, a przecież w centrum systemów innowacji stoją ludzie, od których zdolności, umiejętności, wartości czy norm zależy skuteczna implementacja innowacji w każdej organizacji. W przypadku publicznych szpitali wdrażanie innowacji jest tym trudniejsze, że zdeterminowane publicznością tych organizacji wyrażającą się w specyficznych celach, strukturze, wartościach czy relacjach z otoczeniem.

Celem niniejszej publikacji jest dokonanie przeglądu założeń koncepcyjnych dotyczących istoty innowacji w szpitalach oraz sformułowanie wniosków w odniesieniu do publicznych placówek.

Pojęcie innowacji w opiece zdrowotnej

Dokonując przeglądu literatury dotyczącej innowacji w szpitalach można wskazać na cztery podstawowe grupy badań. Pierwsza grupa obejmuje głównie badania prowadzone przez ekonomistów, w którym szpitale traktowane są w ka-

* Praca finansowana ze środków statutowych Politechniki Białostockiej nr S/WZ/1/2010.

tegoriach funkcji produkcji i zasadniczo porównywane do przedsiębiorstw (nurt ten jest najbardziej popularny w Stanach Zjednoczonych). Przykładowo, Phelps nie widzi różnicy pomiędzy produkcją samochodów a produkcja usług zdrowotnych w szpitalu[1]. W obu przypadkach podstawowym celem jest mobilizacja zasobów i połączenie ich w procesie produkcji w celu stworzenia określonego produktu. W przypadku samochodu, czynniki produkcji to np. stal, plastik, umiejętności manualne ludzi itp., zaś w przypadku opieki zdrowotnej będzie to zestaw działań mających na celu przywrócenie lub poprawę stanu zdrowia pacjentów. Badania przeprowadzone w ramach tej grupy zwróciły szczególną uwagę badaczy na problematykę innowacji w kontekście ekonomiki zdrowia, biurokracji czy teorii agencji[2].

Druga grupa badań traktuje szpitale jako zbiory innowacji medycznych (technologicznych i farmakologicznych). Tematyka ta dotyczy głównie dyfuzji innowacji, ich cyklu życia oraz skutków (finansowych i społecznych). Przykładowo Evans wskazuje, że wprowadzanie i upowszechnianie innowacji w opiece zdrowotnej powinno być poprzedzane analizą kosztów i korzyści, zarówno w kontekście społeczno-demograficznym, jak i finansowo-organizacyjnym, co sprzyjałoby bardziej racjonalnemu wykorzystywaniu środków przeznaczonych na opiekę zdrowotną[3]. Niektóre badania wykazują, że innowacje medyczne mają stosunkowo krótki cyklu życia, innymi słowy, że są odnawiane lub wymieniane bardzo szybko. Przykładem mogą być pewne tendencje w kierunku zastąpienia inwazyjnych metod diagnozowania i leczenia nieinwazyjnymi czy zastosowanie nowych metod naświetlania zamiast standardowych procedur chirurgicznych. Jednocześnie wskazuje się, że niektóre innowacje medyczne są dodawane do wachlarza już istniejących metod diagnostycznych i terapeutycznych, nie zastępując wcześniej stosowanych. Takim przykładem jest endoskopia, która nie wyparła radiologicznej metody diagnozowania wśród gastroenterologów, pomimo swojej wysokiej skuteczności. Niezwykle istotną kwestią jest relacja kosztów do efektywności innowacji. Generalnie innowacje z perspektywy kosztów opieki zdrowotnej często uznaje się za główny czynnik wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną[4]. Dlatego w literaturze coraz dobitniej podkreśla się, że wprowadza-

---

1 C. Phelps: *Health Economics*. Harper-Collins, NewYork 1992, s. 559.

2 J.P. Newhouse: *Towards a Theory of Non Profit Institutions: An Economic Model of the Hospital*. „Am. Econ. Rev." 1970, s. 60, 64-74; M. Ahern: *The Softness of Medical Production and Implications for Specifying Hospital Outputs*. „J. Econ. Behav. Organ." 1993, s. 20, 281-294.

3 B. Weisbrod: *The Health Care Quadrilemna: An Essay Ontechnological Change, Insurance, Quality of Care, and Cost Containment*. „J. Econ. Lit." 1991, s. 29, 523-552.

4 E. Ginzberg: *High Tech Medicine and Rising Health Care Costs*. „JAMA" 1990, Vol. 263(13), s. 1820-1822.

nie i upowszechnianie innowacji w opiece zdrowotnej powinno być poprzedzane analizą kosztów i korzyści, co sprzyjałoby bardziej racjonalnemu wykorzystywaniu środków przeznaczonych na opiekę zdrowotną[5]. Jednocześnie należy podkreślić niepodważalne korzyści z wdrażania innowacji medycznych w kontekście jakości opieki zdrowotnej[6].

Trzecia grupa badań dotyczy innowacji szpitalnych traktowanych w kategoriach systemów informacyjnych. W literaturze przedmiotu innowacje w sektorze usług bardzo często sprowadzają się do nowych systemów informacji i komunikacji (New Information and Communication Technologies – NICTs)[7]. Pierwotnie, w latach 70., technologia informacyjna dotyczyła administracji szpitalnej. Dopiero później zaczęto wprowadzać ją w służbach logistycznych, a jeszcze później w działach medyczno-technicznych[8]. Wśród innowacji technologicznych wykorzystywanych przez szpitale najczęściej wyróżnia się dwie grupy. Pierwsza grupa to hybrydowe technologie medyczne, które łączą NICTs z innych elementami technologicznymi, np. w robotyce. Druga grupa to NICTs, które ułatwiają dostępność do opieki zdrowotnej na odległość (głównie telemedycyna). Najczęście NICTs znajdują zastosowanie w wspomaganej diagnostyce, monitoringu medycznym, sprzęcie i chirurgii wideo, np. MRI, wideoendoskopii. Obecnie telemedycyna ma już swoje szczególne sfery aplikacji, takie jak położnictwo, służby ratunkowe, ambulatoryjne kliniki czy leczenie w więzieniach, domach opieki[9]. Najnowsze zastosowania telemedycyny związane jest z usługami opieki medycznej świadczonymi w domach pacjenta. Jest to szczególnie istotne w przypadku osób zamieszkujących na terenach o niskiej dostępności do opieki zdrowotnej lub wśród niektórych grup społecznych, np. osób starszych czy niepełnosprawnych. Znaczna liczba badań podejmuje problematykę wpływu NICTs na zatrudnienie w szpitalach, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym. Paradoksalnie okazuje się, że wprowadzenie NICTs ma stosunkowo niewielki wpływ na redukcje miejsc pracy w szpitalu. Wydaje się, że nowe technologie pełnią raczej funkcje uzupełniające w stosunku do istniejących metod czy

---

[5] R. Evans: *Finding the Levers, Finding the Courage: Lessons from Cost-containment in North America*. „J. Health Polit. Policy Law" 1986, Vol. 11, s. 585-616.

[6] J.P. Newhouse: *Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?* „J. Econ. Perspect" 1992, Vol. 6(3), s. 3-23.

[7] F. Gallouj: *Innovation in the Service Economy: The New Wealth of Nations*. Edward Elgar Publisher Limited, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2002, s. 226.

[8] I. England, D. Stewart, S. Walker: *Information Technology Adoption in Health Care: When Organizations and Technology Collide*. „Aust. Health Rev." 2000, Vol. 23(3), s. 176-185.

[9] F. Djellal, F. Gallouj: *Innovation in Care Services for the Elderly.* „Serv. Ind. J." 2006, Vol. 26(3), s. 303-327.

procedur. Niektórzy autorzy w swoich badaniach wskazali, że NICTs ogólnie nie miały negatywnego wpływu na kwalifikacje, kompetencje i status zawodowy pracowników szpitali[10].

Czwarta grupa badań dotyczy koncepcji szpitala jako dostawcy kompleksowych usług opieki zdrowotnej. Koncepcja ta odzwierciedla zmianę podejścia w zarządzaniu szpitalami w kierunku większego nacisku za powiązanie usług medycznych z interesariuszmi tych usług. Badania zwracają szczególną uwagę na pacjenta, który jest konsumentem całościowego zestawu usług medycznych, przy czym wysiłki świadczeniodawcy powinny być skierowane na spełnienie nie tylko potrzeb pacjenta, ale i jego rodziny. Konsekwencją tego jest traktowanie szpitala jako zbioru różnych innowacji, nie tylko technologicznych (biotechnologie, IT, nowy sprzęt itd.), ale również innowacji dotyczących usług związanych ze zmianami w strukturze świadczonych usług (wprowadzenie nowych usług medycznych, rozwój sieci prywatnych praktyk lekarskich itd.), innowacji organizacyjnych (reorganizacje administracyjne, logistyczne, zmiany w strukturze organizacyjnej, wprowadzenie systemów oceny jakości opieki zdrowotnej, zmiany metod diagnozowania, leczenia, wdrożenia nowej organizacji czasu pracy itp.) czy innowacji społecznych i kulturowych (rozwój pracowników nowe umiejętności, nowa wiedza, programy poprawy warunków pracy i płacy itd.)[11]. Przeciwnicy tej koncepcji krytykują ją za brak wyraźnego zdefiniowania każdej z kategorii innowacji, a co za tym idzie pokrywania się w pewnym stopniu poszczególnych pojęć. Z kolei zwolennicy uważają, że daje ona szerokie pole rozumienia innowacyjności szpitali, nie odgraniczając się do pojedynczych kategorii rodzajowych innowacji oraz podkreślają znaczenie, często pomijanych w badaniach, innowacji społecznych czy kulturowych.

Specyfika innowacji w publicznych szpitalach

W kontekście powyższego, istotną kwestią wydaje się sklasyfikowanie innowacji w szpitalach oraz wskazanie na ich specyfikę w publicznych placówkach. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, zakres innowacji występujących w szpitalach jest obszerny i obejmuje wiele obszarów oraz specjalności. Ogólnie można uznać istnienie pięciu podstawowych rodzajów innowacji w szpitalach:

---

[10] M. Dent: *Professions, Information Technology and Management in Hospitals*. Avebury, London 1996, s. 212.

[11] F. Djellal, F. Gallouj: *Mapping Innovation Dynamics in Hospitals*. „Res. Policy" 2005, Vol. 34, s. 817-835.

technologiczne, organizacyjne, kierownicze (zarządcze), usługowe, społeczne oraz w kontaktach zewnętrznych. O ile innowacje technologiczne w szpitalach szeroko zostały szeroko opisane w literaturze, o tyle znacznie mniej uwagi poświęcono innym rodzajom innowacji z grupy nietechnologicznych. Innowacje organizacyjne oznaczają wszelkie próby modernizacji w organizacji i zarządzaniu szpitalem, spłaszczanie struktury organizacyjnej, tworzenie nowych jednostek, np. w związku z nowymi funkcjami, zadaniami. Przykładami mogą być: ustanowienie nowych oddziałów, poradni, klinik w szpitalu, wprowadzenie monitorowanej opieki w domu pacjenta, wprowadzenie procedur jednodniowych[12]. Organizacyjne innowacje mogą być wtórne w stosunku do technologicznych albo mogą istnieć samodzielnie. Kolejną kategorią są innowacje kierownicze (zarządcze). Obejmują one nowe techniki i metody zarządzania, np. nowy system rachunkowości, nowe lub istotnie zmienione procedury czy metody zarządzania, np. nowe strategie podejścia do pacjentów, kompleksowe zarządzanie jakością[13]. Następnym rodzajem są innowacje usługowe. Kategoria ta obejmuje wszystkie nowości dotyczące relacji pomiędzy dostawcami usług a użytkownikami usług i ich rodzinami, skrócenie czasu oczekiwania pacjentów na usługi, poprawę jakości warunków oczekiwania na usługi czy zakwaterowania dla rodzin pacjentów itd.[14]. Kolejną kategorią są innowacje społeczne, które generalnie obejmują formalne i nieformalne rokowania oraz kompromisy prowadzące do zmian w zasadach regulujących stosunki służbowe. Można uznać, że innowacje społeczne dotyczą rozwoju nowych postaw dotyczących organizacji pracy, wykonywania władzy, podejmowania decyzji itd. Ostatnią grupą są innowacje w stosunkach zewnętrznych, które dotyczą nowych lub udoskonalonych relacji z klientami, dostawcami, władzami publicznymi, innymi organizacjami itp. Od kilku lat szpitale wykazują coraz większe otwarcie na otoczenie. Innowacje w stosunkach zewnętrznych mogą przyjąć bardziej lub mniej złożone formy w zależności od liczby podmiotów zaangażowanych w nowe związki. Przykładowo, można tu wymienić: umowy o wspólne nabycie, korzystanie z aparatury czy sprzętu (medycznego, logistycznego), fuzje szpitali, sprzedaż usług do innych szpitali lub organizacji w innych sektorach. Przykładami takich innowacji mogą być: cater-

[12] F. Lega, C. DePietro: *Converging Patterns in Hospital Organization; Beyond the Professional Bureaucracy*. „Health Policy" 2001, Vol. 74(3), s. 261-281; G. Young, M.P. Charns, S.M. Shortell: *Top Manager and Network Effects on the Adoption of Innovative Management Practices: A Study of TQM in a Public Hospital System*. „Strateg. Manag. J." 2001, Vol. 22, s. 935-951.

[13] C. Madorran Garcia, I. de Val Pardo: *Strategies and Performance in Hospitals*. „Health Policy" 2004, Vol. 67(1), s. 1-13.

[14] L. Midttun, P.E. Martinussen: *Hospital Waiting Time in Norway: What is the Role of Organizational Change?* „Scand. J. Public Health" 2005, Vol. 33(6), s. 439-446.

ing, usługi pralnicze, logistyczne, a także szkolenia, doradztwo, wynajem pomieszczeń itp. Wyrazem innowacji w stosunkach zewnętrznych jest również udział szpitali w różnych sieciach czy związkach organizacji opieki zdrowotnej.

Jednocześnie należy podkreślić specyfikę innowacji w publicznych szpitalach, która związana jest zarówno z osobliwością rynku zdrowia, jaki i publicznością szpitali. Poznanie i uwzględnienie tej specyfiki wydaje się istotne przy podejmowaniu decyzji o zmianach i innowacjach w tych organizacjach. Na wstępie warto podkreślić osobliwość rynku ochrony zdrowia[15], wynikającą z różnic pomiędzy tym rynkiem a rynkami innych dóbr. Generalnie zdrowie jest swoistą wartością o szczególnym wymiarze etycznym, nie jest towarem, nie ma także ceny – jest bezcenne. Usługę zdrowotną charakteryzuje szczególnego rodzaju profesjonalizm, co wiąże się z wysokim ryzykiem i niepewnością pacjenta. Praktycznie niemożliwa jest szybka ocena jej jakości, a przede wszystkim skuteczności. Profesjonalista udzielający świadczeń zdrowotnych dysponuje (na ogół) nieporównywalną wiedzą medyczną w stosunku do wiedzy medycznej pacjenta (asymetria informacji). Usługi opieki medycznej są z reguły niepodzielne, co oznacza, że są jednocześnie „wytwarzane" (udzielane) i „konsumowane"(otrzymywane), a lekarz oraz pozostały personel medyczny stanowią „część" usługi, przy której pacjent musi być zawsze obecny (zasada nierozłączności sprzedaży i konsumpcji). Ponadto, dostęp do usługi zdrowotnej regulowany jest nie przez mechanizmy rynkowe, jak przy zakupie standardowych usług, ale na podstawie gwarancji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 68 Ustawy zasadniczej stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych[16]. W polskim systemie ochrony zdrowia strategiczną rolę wśród podmiotów udzielających usług medycznych odgrywają publiczne szpitale. Organizacje te cechują właściwości odmienne od organizacji biznesowych, określane w literaturze publicznością organizacji[17]. Nośnikami publiczności szpitala są cztery zasadnicze

---

[15] K.J. Arrow: *Uncertainty and the Welfare Economic of Medical Care*. „The American Economic Review" 1963, Vol. 53, No. 5, s. 941-973; A.J. Culyer: *The Nature of Commodity "Health Care" and its Efficient Allocation*. „Oxford Economic Papers" 1971, Vol. 23, s. 189; M. Pauly: *Is Medical Care Different? Old Question, New Answer*. „Journal of health Politics, Policy and Law" 1988, Vol. 13, s. 227-237.

[16] Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U., nr 78, poz. 483.

[17] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004; G.A. Boyne: *Public and Private Management: What's The Difference?* „Journal of Management Studies" 2002; A. Frączkiewicz-Wronka: *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*. W: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2009, s. 37-38.

wymiary: specyficzne cele, struktura i wartości oraz relacje z otoczeniem. Cele publicznych szpitali, takie jak np. sprawiedliwość i odpowiedzialność społeczna, odróżniają je zdecydowanie od organizacji biznesowych. Menedżerowie w publicznych szpitalach zarządzają większą liczbą różnorodnych celów niż w organizacjach biznesowych. Jednocześnie muszą godzić oczekiwania licznych interesariuszy. Cele tych organizacji często cechuje niejednoznaczność, gdyż są poddawane nadmiernym wpływom grup interesu, a także środkom masowego przekazu. W publicznych szpitalach struktury organizacyjne charakteryzują się wysokim sformalizowaniem, są mało elastyczne, a procedury podejmowania decyzji są dokładnie określone w dokumentacji organizacyjnej i aktach prawnych[18]. Z jednej strony powoduje to możliwość większego kontrolowania tych organizacji, z drugiej ujemnie wpływa na zdolność do podejmowania ryzyka i innowacyjność. Następstwem tego jest większa biurokracja, przywiązywanie przesadnej wagi do zasad i procedur, zamiast koncentrowania się na rozwiązywaniu problemów dotyczących świadczenia opieki potrzebującym. Kolejną cechą publicznych szpitali jest specyficzny system wartości menedżerów, w którym mniejsze znaczenie ma motywacja materialna z uwagi na istnienie etosu służby medycznej, co z kolei wyraża się mniejszym zaangażowaniem w działania organizacyjne, gdyż związek pomiędzy wynikami ich pracy a wynagrodzeniem jest nieznaczny[19]. Istotnym wymiarem publiczności są także relacje szpitala ze środowiskiem zewnętrznym. Cechuje je większa złożoność, gdyż usługi zdrowotne są adresowane do różnorodnych grup społecznych, a rezultatami działalności szpitala interesują się także osoby i instytucje, które nie korzystają z tych usług. Oczekiwania interesariuszy wobec publicznych szpitali także są wielce zróżnicowane, a czasami nawet ze sobą sprzeczne. Organizacje te są zobowiązane do uwzględniania opinii środowiska zewnętrznego, między innymi w celu coraz lepszego zaspokajania rzeczywistych potrzeb zdrowotnych. Z uwagi na niezaprzeczalny związek szpitali publicznych ze sferą polityki, otoczenie zewnętrzne tych organizacji jest narażone na częste zmiany wywoływane zmianami sytuacji politycznej, co z kolei wpływa na większe zorientowanie na działania krótkookresowe mogące poprawić wizerunek ekipy rządzącej niż długookresowe. Równocześnie publiczne szpitale odczuwają mniejszą presję ze strony konkurentów, gdyż na rynku z reguły zajmują dominującą pozycję, a z organizacjami zewnętrznymi częściej nawiązują stosunki współpracy, aniżeli podejmują rywalizację.

---

[18] *Kulturowe determinanty zarządzania szpitalami w Polsce*. Red. Ł. Sułkowski, R. Seliga. Difin, Warszawa 2012.

[19] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.

Analizując powyższe można stwierdzić, że niektóre z cech charakteryzujących publiczne szpitale mogą jednocześnie stanowić istotne bariery we wdrażaniu zmian i innowacji. Konstatację tę potwierdzają wstępne wyniki badań pilotażowych przeprowadzonych w październiku 2012 roku w kilku podlaskich szpitalach. O ile menedżerowie badanych szpitali mają świadomość korzyści z wdrażania innowacji, o tyle nie podejmują działań w tym zakresie argumentując to istnieniem zbyt wielu barier. Najczęściej zarządzający wskazują na: ograniczenia prawno-polityczne, ograniczenia finansowe, brak aktualnej i systematycznej informacji o nowościach na rynku usług medycznych, znacznie sformalizowany i zbyt długi proces podejmowania decyzji, brak otwartej komunikacji czy efektywnej współpracy z interesariuszami. Jednocześnie z badań pilotażowych można wnioskować, że w niektórych publicznych szpitalach podejmowane są już działania mające na celu zminimalizowanie istniejących barier w celu podniesienia poziomu innowacyjności. Wyrazem takich zachowań jest szeroki udział publicznych szpitali w projektach innowacyjnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych czy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Interesujące jest, że działania te obejmują nie tylko wdrażanie innowacji technologicznych, ale również nowoczesnych metod organizacji i zarządzania (np. outsourcingu) czy innowacji w kontaktach zewnętrznych dotyczących np. budowania sieci, klastrów czy innych związków międzyorganizacyjnych. Takie podejście wydaje się najlepsze w dalszej modernizacji publicznych szpitali.

Podsumowanie

W obliczu wielu niekorzystnych globalnych trendów demograficznych, rosnącego zapotrzebowania na usługi ochrony zdrowia, ograniczonych zasobów w tym obszarze i rosnącej świadomości społeczeństw, ochrona zdrowia jest jednym z kluczowych priorytetów i największym wyzwaniem, z którym zmaga się większość państw na świecie. Jednocześnie w światowych programach ochrona zdrowia jest jednym ze strategicznych obszarów innowacyjności. Szybki rozwój wiedzy medycznej w II połowie ubiegłego stulecia oraz zmiany w technologiach medycznych spowodowały szybki wzrost popytu na usługi zdrowotne. Sytuacja ta jest wyjątkowo trudna dla publicznych szpitali, gdzie nieustannie ścierają się dostępność i jakość leczenia z mizerią finansową. Jednocześnie ważne jest, aby publiczny szpital miał możliwość tworzenia lub adoptowania innowacji zgodnie z określonymi potrzebami społecznymi, aby zaistniały warunki do szybkiej dyfuzji innowacji w skali placówki. Rozważając znaczenie innowacji w rozwoju publicznych szpitali, należy brać pod uwagę nie tylko rozwój technologiczny, ale

również organizacyjny, ekonomiczny, a także społeczny. Innowacje w szpitalach, jak wskazano w publikacji, mogą obejmować różne sfery szpitala dotyczące nowych metod leczenia, nowych technologii, nowych usługi dla pacjentów czy nowych metody zarządzania, przy czym wdrażanie tych innowacje nie jest możliwe bez uwzględnienia cech rynku ochrony zdrowia oraz publiczności szpitali. Wysiłki mające na celu lepsze zrozumienie i wdrażanie innowacji w publicznych szpitalach są znacznie utrudnione przez brak solidnych dowodów naukowych. Dlatego stworzono ramy do dalszych badań, których celem jest potwierdzenie pilnej potrzeby innowacji w publicznych szpitalach. Zadanie to zostało zaplanowane w ramach projektu badawczego nt. Kształtowanie proinnowacyjnej kultury organizacyjnej publicznych szpitali (nr rej. 2011/03/B/HS4/04544).

Bibliografia

Ahern M.: *The Softness of Medical Production and Implications for Specifying Hospital Outputs*. „European Journal of Health Economics" 1993.

Dent M.: *Professions, Information Technology and Management in Hospitals*. Avebury, London 1996.

Djellal F., Gallouj F.: *Innovation in Care Services for the Elderly*. „Service Industries Journal" 2006, Vol. 26(3).

Djellal F., Gallouj F.: *Mapping Innovation Dynamics in Hospitals*. „Research Policy" 2005, Vol. 34.

Evans R.: *Finding the Levers, Finding the Courage: Lessons from Cost-containment in North America*. „Journal of Health Politics, Policy and Law" 1986, Vol. 11(4).

England I., Stewart D., Walker S.: *Information Technology Adoption in Health Care: When Organisations and Technology Collide*. „Australian Health Review" 2000, Vol. 23(3).

Frączkiewicz-Wronka A.: *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*. W: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2009.

Gallouj F.: *Innovation in the Service Economy: The New Wealth of Nations*. Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 2002.

Ginzberg E.: *High Tech Medicine and Rising Health Care Costs*. „JAMA" 1990, Vol. 263(13).

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.

Kulturowe determinanty zarządzania szpitalami w Polsce. Red. Ł. Sułkowski, R. Seliga. Difin, Warszawa 2012.

Lega F., DePietro C.: *Converging Patterns in Hospital Organization; Beyond the Professional Bureaucracy*. „Health Policy" 2001, Vol. 74(3).

Madorran Garcia C., de Val Pardo I.: *Strategies and Performance in Hospitals*. „Health Policy" 2004, Vol. 67(1).

Midttun L., Martinussen P.E.: *Hospital Waiting Time in Norway: What is the Role of Organizational Change?* „Scandinavian Journal of Public Health" 2005, Vol. 33(6).

Newhouse J.P.: *Medical Care Costs: How Much Welfare Loss?* „The Journal of Economic Perspectives" 1992, Vol. 6(3).

Phelps C.: *Health Economics*. Harper-Collins, NewYork 1992.

Weisbrod B.: *The Health Care Quadrilemna: An Essay Ontechnological Change, Insurance, Quality of Care, and Cost Containment*. „Journal of Economic Literature" 1991.

Young G., Charns M.P., Shortell S.M.: *Top Manager and Network Effects on the Adoption of Innovative Management Practices: A Study of TQM in a Public Hospital System*. „Strategic Management Journal" 2001, Vol. 22.

THE NATURE OF INNOVATION IN THE PUBLIC HOSPITALS

Summary

In this publication the review of the literature points to the four main directions of research relating to innovation in their organizations. They are mainly of interest in the economic and technological aspect, treating hospitals as providers of information systems and comprehensive medical services. At the same time the importance of non-technological innovation category was pointed out, such as organizational, social, management, and services and relational. It was emphasized that in today's world you cannot make the proper development of the health sector, one of the most modern in medical technology, but also should take into account other types of innovation. Such an approach seems to be best to continue the modernization of the current state of health care, improve the quality of life and increase the availability of new treatments to patients that respond to their needs.

Wioleta J. Karna

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

KOMPETENCJE MENEDŻERA PUBLICZNEGO A DZIAŁANIA PODEJMOWANE W OBSZARZE ZASOBÓW LUDZKICH W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany zachodzące we współczesnym świecie przyczyniły się do innego spojrzenia na pozycję i rolę menedżerów organizacji publicznych. Stosunkowo szybko stało się jasne, że dotychczasowa wiedza, umiejętności, a zwłaszcza postawy są w obecnych czasach mało przydatne, w związku z czym menedżerowie publiczni stanęli przed koniecznością doskonalenia posiadanych kompetencji. Same kompetencje nie są niczym nowym, jednak nigdy wcześniej nie były tak szeroko rozumiane, nie oczekiwano ich tak powszechnie ani nie miały tak dużego znaczenia. Menedżerowie publiczni stanowią ważne źródło rozwoju organizacji, w której pracują, dlatego wymaga się od nich profesjonalizmu i związanego z nim wysokiego poziomu posiadanych kompetencji.

Podjęta problematyka mieści się w obszarze zainteresowań zarządzania zasobami ludzkimi, którym zajmuje się bardzo wielu autorów. Z bogatej literatury przedmiotu wynika jednoznacznie, że proces ten ma decydujące znaczenie dla skutecznego działania i rozwoju wszystkich typów organizacji, w tym także publicznych. Wyzwania, w obliczu których stają współczesne organizacje publiczne, powodują, że menedżer odgrywa w nich kluczową rolę.

W polskiej literaturze przedmiotu niewiele jest prac poświęconych kompetencjom menedżerów publicznych, analizowanych na podstawie teorii i koncepcji zarządzania publicznego. Dodatkowe utrudnienie stanowi brak jednoznaczności co do rozumienia pojęcia menedżera organizacji publicznej.

W związku z tym, celem opracowania jest próba poznania istoty pojęcia menedżera publicznego oraz posiadanych przez niego kompetencji, które wpływają na zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji publicznej.

Materiał empiryczny zgromadzony został w trakcie udziału w projekcie współfinansowanym przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego „Urząd gminny – sprawny i przyjazny" POKL.05.02.01-00-102/10 zadanie 4, pt. „Opracowanie i wdrożenie systemu rozwoju kompetencji kadr opartego na badaniu luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników urzędu na podstawie aktualnych opisów stanowisk" realizowanym w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. rot. W. Pileckiego w Oświęcimiu. Uzupełnienie stanowiła analiza literaturowa w zakresie zarządzania publicznego, zarządzania zasobami ludzkimi oraz zarządzania opartego na kompetencjach.

Pojęcie i istota menedżera publicznego

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznaczności co do rozumienia pojęcia menedżera organizacji publicznych. Wiąże się to z jednej z strony z występowaniem odmiennych modeli służby publicznej w poszczególnych krajach[1], z drugiej zaś ze zróżnicowanym stopniem zaawansowania implementacji zarządzania publicznego[2].

Według EGPA Study Group (European Group of Public Administration), za menedżera organizacji publicznych uznaje się osobę, która spełnia wszystkie lub większość określonych kryteriów, między innymi odpowiada za wykonanie programu albo realizację produktu lub usługi, bezpośrednio i pośrednio jest odpowiedzialna przed instytucją publiczną, w procesie podejmowania decyzji ma znaczący poziom autonomii zarówno w dysponowaniu zasobami finansowymi organizacji, jak i ludzkimi[3].

Taki sposób pojmowania pojęcia menedżera publicznego miał ułatwić identyfikację osób zarządzających różnymi organizacjami publicznymi. W rzeczywistości jednak nie we wszystkich państwach można było przyjąć te kryteria za wyznaczniki osób pełniących funkcje kierownicze w sektorze publicznym[4].

---

[1] J. Czaputowicz: *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*. W: *Rozwój kadr administracji publicznej*. Red. B. Kudrycka. WSAP, Białystok 2001, s. 48-49.

[2] B. Kożuch: *Menedżer publiczny – istota pojęcia.* „Współczesne Zarządzanie" 2004, nr 4, s. 29.

[3] J. Barlow, D. Farnham, S. Horton, F.F. Ridley: *Comparing Public Managers*. W: *New Public Mangers in Europe. Public Servants in Transition*. Red. D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem. Macmillan Business Ltd., London 1996, s. 7; B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 224.

[4] R. Depre, A. Hondeghem, J. Bodiguel: *Public Servants in Transition?* W: *New Public Mangers in Europe. Public Servants in Transition*. Red. D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem. Macmillan Business Ltd., London 1996, s. 283-286.

Odmienne, bardzo szerokie ujęcie proponuje B. Kożuch, która uważa za „[…] menedżerów publicznych (lub inaczej menedżerów organizacji publicznych) kierowników różnego szczebla, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne zarządzanie organizacjami świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości”[5].

Wszyscy menedżerowie – niezależnie od zajmowanego szczebla, rozmiarów organizacji i od tego, czy jest nastawiona na zysk czy nie – wykonują w jakimś stopniu wszystkie podstawowe funkcje zarządzania. W związku z tym powstaje pytanie o kluczowe kompetencje związane z pracą menedżera publicznego, które wiążą się z wartościami lub zachowaniami, pozwalające osiągnąć sprawność zarządzania organizacją na gruncie teorii organizacji i zarządzania. Istnieje powszechna zgodność poglądów, że skuteczni menedżerowie muszą mieć trzy ogólne rodzaje umiejętności potrzebnych, lecz w różnych proporcjach, wszystkim menedżerom bez względu na sektor, w którym działają. Są to umiejętności: techniczne, społeczne i koncepcyjne[6].

Interesujące spojrzenie na kompetencje osób zarządzających organizacjami prezentuje T. Oleksyn, wskazując na kompetencje uniwersalne (korporacyjne) oraz specyficzne[7]. Do grupy tych pierwszych kompetencji osób zarządzających organizacjami autor zaliczył przede wszystkim:

- umiejętność skutecznego tworzenia i realizowania misji, wizji i strategii organizacji oraz poszczególnych jej obszarów,
- umiejętność skutecznego i ekonomicznego osiągania celów,
- wiedzę i umiejętności pozwalające w sposób skuteczny, racjonalny i etyczny wykonywać wszystkie funkcje zarządzania przy wykorzystaniu odpowiednich metod, technik i narzędzi,
- sprawne zarządzanie powierzonymi zasobami: ludzkimi, rzeczowymi, finansowymi, a także czasem i informacją.

Kompetencje specyficzne zarządzających są ściśle połączone z jednej strony z kompetencjami danej organizacji, wynikającymi w głównej mierze z jej domeny, z drugiej z kompetencjami zawodowymi. W odniesieniu do organizacji publicznych będzie to wiedza i zdolności związane ze świadczeniem usług pu-

---

[5] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii…*, op. cit., s. 225.

[6] Zob. szerzej R.L. Katz: *The Skills of an Effective Administrator*. „Harvard Business Review” 1974, wrzesień-październik, s. 90-102; odnośnie do tych umiejętności w odniesieniu do menedżerów służb publicznych E. Hławacz-Pajdowska: *Menedżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wymagania*. W: *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka. Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 132.

[7] T. Oleksyn: *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 30-31.

blicznych w sposób skuteczny, ekonomiczny i etyczny oraz wynikający ze specyfiki pojęcia menedżera publicznego.

W polskiej literaturze przedmiotu są tylko nieliczne prace poświęcone kompetencjom menedżerów publicznych analizowane na podstawie teorii i koncepcji zarządzania publicznego. W niniejszym artykule przyjęto następującą definicję kompetencji menedżera publicznego: „[…] wiedza wykorzystywana w pracy menedżera, doświadczenie, zdolności i predyspozycje do współdziałania w osiąganiu celów organizacji, umiejętności profesjonalnych działań, etyczne wartości kulturowe”[8].

Z powyższych rozważań wynika, że menedżer publiczny, tak jak każdy inny menedżer, odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu organizacją, która sprowadza się przede wszystkim do sprawnego zarządzania organizacją publiczną wykorzystując instrumentarium menedżerskie. Menedżer organizacji publicznej powinien posiadać pewne uniwersalne cechy i umiejętności, które są niezbędne w pracy tak specyficznej instytucji. Znaczenie ma nie tylko poziom posiadanej wiedzy i doświadczenie, ale przede wszystkim postawa etyczno-moralna oraz świadomość wywierania wpływu na ludzi, z którymi ma bezpośrednio do czynienia. Właśnie te czynniki decydują o sukcesie lub porażce w zarządzaniu organizacją publiczną. Umiejętność zdobycia zaufania, wiarygodności, autorytetu i szacunku podwładnych powinny być podstawowymi cechami dobrego menedżera. Swoim działaniem powinien dawać innym członkom organizacji publicznej świadectwo wiarygodności podejmowanych decyzji i prezentowanych poglądów. Menedżer wskazuje swoim podwładnym, jaką drogą powinni podążać, aby osiągnąć wcześniej wyznaczone cele.

Kompetencje posiadane przez menedżerów wyznaczają współcześnie poziom skuteczności realizacji funkcji zarządzania. W większym stopniu niż w okresie minionym, praca menedżera staje się zespołowa, co bardziej determinuje jej sprawność i nadaje jej większy wymiar etyczny. Niektóre z nich nieco tracą na znaczeniu, inne, dotyczące np. przywództwa, są zawsze ważne, a jeszcze inne nabierają dziś szczególnego znaczenia, jak współdziałanie.

Menedżer publiczny a działania podejmowane w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

Na zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji publicznej wpływ ma bardzo wiele czynników, wśród których największe znaczenie mają kompetencje i sposób zarządzania menedżera. Peter Drucker pisał, że od menedżera, nieza-

[8] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii*…, op. cit., s. 226.

leżnie od typu organizacji, „oczekuje się przede wszystkim, że doprowadzi do zrobienia tego, co należy. A to po prostu oznacza, że oczekuje się od niego skuteczności". W swojej pracy zawodowej menedżer może napotkać wiele barier i trudności, jednak musi je przezwyciężyć, ponieważ jego skuteczność warunkują następujące predyspozycje: świadomość własnego potencjału, nawyk zachęcania innych do przekazywania informacji zwrotnych, pragnienie wiedzy, integracja pracy z życiem, poszanowanie odmienności innych ludzi[9].

W organizacjach publicznych bardzo często stosowaną praktyką jest koncentracja menedżerów na stanowisku i zadaniach, które są z nim powiązane. Taki system zarządzania zasobami ludzkimi uniemożliwia organizacji osiąganie pożądanych efektów i nadążanie za obecnym tempem zmian. W związku z tym, współczesne organizacje publiczne coraz częściej zaczynają stosować zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach, które skupia się przede wszystkim na pracowniku, a dopiero w dalszej kolejności na osiąganych przez niego wynikach. Dlatego też celem organizacji staje się odkrywanie i uwzględnianie różnic w zakresie indywidualnych predyspozycji (cech i uzdolnień) poszczególnych pracowników, umożliwiając im efektywne realizowanie powierzonych zadań z jednej strony, a z drugiej zaś określenie kryteriów branych pod uwagę w procesie rekrutacji. Organizacja publiczna, która będzie potrafiła dostrzec wybitnego pracownika i umożliwi mu szeroko rozumiany rozwój, będzie bardziej efektywna nawet bez konieczności zwiększania liczby zatrudnionych osób[10].

Podstawą funkcjonowania całego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji (w tym też publicznej), opartym na kompetencjach, stają się więc kompetencje menedżerów, które mają wpływ na proces rekrutacji, selekcji, obsadzania stanowisk, wdrażania, motywowania, oceniania i wynagradzania pracowników.

Rekrutacja oparta na kompetencjach powinna być poprzedzona zdefiniowaniem przez menedżerów publicznych kluczowych funkcji, ról oraz pozostałych wyznaczników pracy. Ważne jest określenie priorytetów działania i ram czasowych dla przeprowadzanego procesu rekrutacji. W organizacjach publicznych elementy te są regulowane przez odpowiednie przepisy prawa[11]. Następny krok to stworzenie dokładnych, szczegółowych opisów i specyfikacji stanowisk[12], na

---

[9] P.F. Drucker: *Menedżer skuteczny*. MT Biznes, Warszawa 2009, s. 13.

[10] D.D. Dubois, W.J. Rothwell: *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*. Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008, s. 24-29.

[11] Z. Sypniewski: *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego*. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 60.

[12] Ogólne zasady tworzenia opisów stanowisk pracy określają ustawy w odniesieniu do poszczególnych grup pracowników sektora publicznego, np. w ustawie o pracownikach samorządowych.

które poszukiwani są pracownicy, poprzez wskazanie z grupy określonych ustawowo, przez menedżerów publicznych, kluczowych kompetencji, które umożliwią osiągnięcie satysfakcji na danym stanowisku. Selekcja oparta na kompetencjach ma charakter obiektywny, a sam proces jest uporządkowany i systematyczny. Menedżerowie przeprowadzający proces rekrutacji i selekcji powinni zatem wyróżniać się analitycznym myśleniem, umiejętnością przewidywania, kreatywnością oraz zdolnościami komunikacyjnymi[13].

Kolejnym ważnym działaniem, jakie powinno być podejmowane w ramach zarządzania zasobami ludzkimi, jest wprowadzanie nowych pracowników do organizacji publicznej. W praktyce w wielu organizacjach publicznych element ten jest pomijany ze względu na niski poziom korzyści dla organizacji jako całości czy też braku zapisu jego stosowania określonego w ustawie lub innym dokumencie prawnym. Odpowiednie jego jednak przeprowadzenie w organizacji publicznej może dostarczać pracownikom informacji, jakie kompetencje i umiejętności są wymagane w pracy na konkretnym stanowisku oraz jakie spośród nich warunkują awans i dalszy rozwój. Menedżerowie publiczni, którzy są odpowiedzialni za wdrażanie nowych pracowników cechują się przede wszystkim empatią, służąc pomocą i radą. Ważne są również kompetencje w zakresie tworzenia skutecznych zespołów, zdolność do współpracy, odpowiedzialność oraz asertywność. Skuteczny menedżer publiczny staje się mentorem, który aktywnie wspiera nowych pracowników w wykonywanych przez nich zadaniach i umożliwia im rozwój zawodowy.

Specyficznych kompetencji od menedżera publicznego wymaga także proces oceniania pracowników, który podobnie jak wcześniej opisane elementy zarządzania zasobami ludzkimi został ujęty w przepisach prawa w sposób bardzo ogólny. Największe znaczenie mają wiedza, doświadczenie, samodzielność, profesjonalizm, umiejętność podejmowania decyzji oraz etyka postępowania. Ocena pracowników powinna być przeprowadzana systematycznie oraz zgodnie z przyjętymi miernikami, a jej wyniki przekazywane pracownikom w otwarty i życzliwy sposób. W rzeczywistości w organizacjach publicznych oceny pracownicze według menedżerów publicznych traktowane są jako nieprzydatne w zarządzaniu zasobami ludzkimi[14]. Wynikać to może z braku powiązania tego elementu z innymi dotyczącymi zarządzania zasobami ludzkimi bądź też niewystarczającymi kompetencjami ze strony menedżerów publicznych do jej przeprowadza-

[13] S. Whiddett, S. Hollyforde: *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 84.

[14] J. Dziendziora: *Rola oceniania pracowników w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas" 2008, nr 1, s. 146.

nia. System oceniania oparty na kompetencjach umożliwia pracownikom bieżące monitorowanie swoich postępów w pracy, a także rozwijanie pożądanych przez organizację kompetencji[15].

Ważnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi jest również motywowanie i wynagradzanie pracowników. W tym procesie najistotniejsze są takie kompetencje menedżera, także publicznego, jak doświadczenie, kreatywność, przedsiębiorczość, skuteczność i efektywność, kompetencje związane z komunikacją, inteligencja, a także etyka postępowania oraz kultura osobista. System nagradzania pracowników oparty na kompetencjach wprowadza jasne kryteria mierzenia wyników działania, wzmacnia zasoby kadrowe organizacji publicznej, jak również motywuje pracowników do rozwoju zawodowego[16].

Menedżerowie publiczni powinni wykorzystywać swoje umiejętności motywacyjne, nieustannie przekonywać pracowników do efektywnego działania. Barierą w sprawnym motywowaniu może być przede wszystkim niezrozumienie procesu motywacji, zasad jego działania oraz różnic między poszczególnymi typami motywacji. Menedżer publiczny powinien stworzyć otoczenie pracy, które pozwala zyskać pewność, że pracownicy osiągają wyniki zgodne z oczekiwaniami kierownictwa organizacji publicznej[17].

Menedżerowie publiczni powinni być obecnie przede wszystkim dobrymi przywódcami. Aby sprawnie kierować ludźmi, niezbędne są predyspozycje wrodzone, wiedza, kompetencje i umiejętności, ale także odpowiednia praktyka. Stosowany przez menedżera sposób zarządzania jest związany z odpowiednim doborem ludzi i budowaniem zespołów, wskazywaniem i uzasadnianiem celów, określaniem zasad oraz wartości, kształtowaniem właściwych postaw, integrowaniem, inspirowaniem i motywowaniem, umożliwianiem rozwoju zawodowego, troską o pracowników, rozwiązywaniem konfliktów, komunikowaniem, a także reprezentowaniem organizacji na zewnątrz[18].

W nowoczesnych organizacjach publicznych największe znaczenie w kreowaniu sukcesu mają wykształceni i przedsiębiorczy menedżerowie, którzy potrafią skutecznie zarządzać dobrze wykwalifikowanymi oraz w pełni zaangażowanymi pracownikami.

---

[15] M. Sidor-Rządkowska: *Kompetencyjne systemy oceny pracowników. Przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami zarządzania zasobami ludzkimi*. Wolters Kluwer Polska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 71-73.

[16] D.D. Dubois, W.J. Rothwell: Op. cit., s. 217-239.

[17] T. Oleksyn: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji. Kanony, realia, kontrowersje*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2008, s. 205-262.

[18] Idem: *Zarządzanie kompetencjami*..., op. cit., s. 102-113.

Celem menedżera jest realizacja działań, które odpowiadają potrzebom całej organizacji oraz poszczególnych pracowników. Skuteczny menedżer publiczny w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi działa strategicznie, wprowadza innowacje zgodne z potrzebami organizacji i pracowników, rozumie kulturę organizacji i ułatwia jej zmiany, docenia potrzeby organizacyjne i jednostkowe, rozumie stosowane systemy i techniki zarządzania, kieruje się wartościami, reprezentuje postawę przedsiębiorczą i profesjonalną, w pełni angażuje się w działania organizacji, tworzy właściwe relacje ze wszystkimi interesariuszami, wykazuje ostrożność we wprowadzaniu zmian, a także wspiera współpracowników w ich działaniach (tabela 1)[19].

Tabela 1

Kompetencje menedżera publicznego w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

Kompetencja	**Opis**
Umiejętności strategicznego myślenia	Bierze udział w tworzeniu i wdrażaniu strategii organizacyjnej w tym strategii zarządzania zasobami ludzkimi, posiada jasną i strategiczną wizję zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji.
Świadomość biznesowa i kulturalna	Rozumie wpływ otoczenia na działania podejmowanie w zakresie strategii zarządzania zasobami ludzkimi, pojmuje kulturę organizacyjną (wartości, normy).
Efektywność organizacyjna	Rozumie czynniki wpływające na efektywność organizacji, zarządza zmianami, pomaga w kształtowaniu wykwalifikowanych pracowników, ułatwia tworzenie zespołów.
Wewnętrzne doradztwo	Analizuje i rozwiązuje problemy pracownicze, stosuje doradztwo procesowe.
Jakość	Przyczynia się do tworzenia kompleksowego systemu zarządzania jakością w organizacji, podejmuje próby ustawicznej poprawy funkcji zarządzania zasobami ludzkimi.
Ustawiczny rozwój zawodowy	Rozwija swoje umiejętności i wiedzę, ustawicznie kształci się w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi (poznaje nowe teorie i praktyki).

Źródło: M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi.* Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 85.

Równie ważne w sprawnym zarządzaniu zasobami ludzkimi w organizacji publicznej jest etyczne postępowanie menedżerów. Powinni oni wykorzystywać posiadaną wiedzę i kompetencje do wypracowania polityki dotyczącej norm etycznych w organizacji, mieć wpływ na tworzenie strategii organizacji, zwłasz-

[19] M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 85-86.

cza w kwestiach dotyczących misji i wartości oraz dawać przykład profesjonalnego rozwiązywania problemów związanych ze sprawiedliwym i równym traktowaniem wszystkich pracowników.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, zarządzanie kompetencjami jest podstawą całego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, a zatem profesjonalizm menedżera publicznego w tym zakresie wpływa korzystnie na efektywność działania całej organizacji. Znaczenie zarządzania kompetencjami będzie się zwiększało, ponieważ coraz częściej to właśnie kompetencje posiadane przez menedżera stanowią źródło sprawności działania organizacji. Wymienić tu należy między innymi wiedzę, doświadczenie, zdolność do rozpoznawania potrzeb interesariuszy organizacji, inicjatywę, szybkość działania, kreatywność, otwarcie na zewnątrz, wiarygodność, umiejętność strategicznego myślenia, zarządzania zmianą, zespołem czy też relacjami, zdolności komunikacyjne i motywacyjne, umiejętność negocjowania, elastyczność, a także efektywność, skuteczność, rozwagę oraz umiejętność racjonalnego wykorzystania wszystkich dostępnych zasobów organizacji. Organizacja publiczna powinna stale dążyć do pełniejszego rozpoznania potencjalnych możliwości swoich pracowników, lepszego zbilansowania kompetencji potrzebnych w organizacji i tych, którymi dysponuje w rzeczywistości, a także stworzyć warunki do rozwoju uzdolnień i kompetencji pracowników, w tym zwłaszcza menedżerów.

Z powyższych rozważań wynika niewątpliwie, że w zarządzaniu zasobami ludzkimi ważne jest nie tylko dostosowanie odpowiednich instrumentów, ale także umiejętności menedżera publicznego w zarządzaniu zróżnicowanym personelem, etyka postępowania, a także posiadanie wielu różnych kompetencji. W związku z tym, menedżer publiczny powinien nieustannie się rozwijać, poszerzać swoją wiedzę i umiejętności, zdobywać nowe doświadczenia oraz przede wszystkim doskonalić posiadane kompetencje, które będą przydatne w pracy zawodowej.

Zarządzanie własnymi kompetencjami stało się koniecznością, zwłaszcza w pracy menedżera publicznego. Kluczowe znaczenie ma uświadomienie sobie, jakich kompetencji wymaga wykonywana praca oraz opracowanie planów rozwoju osobistego, które przyczynią się do uzyskiwania lepszych efektów w obecnej pracy oraz przyszłej karierze. Zarządzanie własnymi kompetencjami jest ściśle związane z zarządzaniem sobą (self-management), czyli swoimi umiejętnościami i czasem oraz wzięciem odpowiedzialności za strategiczne i proaktywne zarządzanie własnym rozwojem zawodowym.

Bibliografia

Armstrong M.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.

Barlow J., Farnham D., Horton S., Ridley F.F.: *Comparing Public Managers*. W: *New Public Mangers in Europe. Public Servants in Transition*. Red. D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem. Macmillan Business Ltd., London 1996.

Czaputowicz J.: *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*. W: *Rozwój kadr administracji publicznej*. Red. B. Kudrycka. WSAP, Białystok 2001.

Depre R., Hondeghem A., Bodiguel J.: *Public Servants in Transition?* W: *New Public Mangers in Europe. Public Servants in Transition*. Red. D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem. Macmillan Business Ltd., London 1996.

Drucker P.F.: *Menedżer skuteczny*. MT Biznes, Warszawa 2009.

Dubois D.D., Rothwell W.J.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na kompetencjach*. Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.

Dziendziora J.: *Rola oceniania pracowników w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas" 2008, nr 1.

Hławacz-Pajdowska E.: *Menedżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wymagania*. W: *Profesjonalizm w administracji publicznej*. Red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka. Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, Białystok 2004.

Katz R.L.: *The Skills of an Effective Administrator*. „Harvard Business Review" 1974, wrzesień-październik.

Kożuch B.: *Menedżer publiczny – istota pojęcia*. „Współczesne Zarządzanie" 2004, nr 4.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.

Oleksyn T.: *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

Oleksyn T.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji. Kanony, realia, kontrowersje*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2008.

Sidor-Rządkowska M.: *Kompetencyjne systemy oceny pracowników. Przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami zarządzania zasobami ludzkimi*. Wolters Kluwer Polska, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.

Sypniewski Z.: *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego*. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.

Whiddett S., Hollyforde S.: *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

COMPETENCE PUBLIC MANAGER AND THE ACTIVITIES UNDERTAKEN IN THE AREA OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS

Summary

The paper is an attempt to present the essence of a concept of a public manager as well as his competence which influence human resources management in public organization.

In light of the analysis it was possible to claim that in all activities related to human resources management , there are several powers used by the public manager. Some are accented only in specific areas (e.g., empathy), while in others – are universal (e.g., strategic thinking skills, continuous improvement).

The issues, which also require to be emphasized, is the need of public awareness manager of continuous development and improvement of their competence.

Marek Kisilowski
Krzysztof Urbaniak

Politechnika Warszawska

WYKORZYSTANIE TECHNOLOGII INFORMACYJNYCH W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM W POLSCE

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie, że wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym jest procesem złożonym, wymagającym podejścia interdyscyplinarnego nauk społecznych i technicznych, ale zarazem wdrożone rozwiązania w sposób znaczący wpływają na budowanie administracji publicznej jako instytucji otwartej, elastycznej i współpracującej z obywatelami i przedsiębiorstwami. Sprawny, efektywny i wiarygodny system administracji publicznej wspiera rozwój społeczno-gospodarczy. Do jego właściwego funkcjonowania, wykorzystując narzędzia elektronicznej administracji, niezbędne jest upowszechnienie szybkiego i superszybkiego dostępu do Internetu i budowanie społeczeństwa informacyjnego poprzez szeroką edukację informatyczną.

Zarządzanie sprawami publicznymi wymaga znacznie szerszego wykorzystania technologii informacyjnych, co z kolei stwarza konieczność interdyscyplinarnego podejścia do nauki administracji publicznej[1].

Żyjemy w epoce radykalnych przemian w zakresie nauki, wiedzy, technologii, komunikacji, ale również i wartości i kultur. XXI wiek to czas globalizacji i dynamicznego rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Zastosowanie nowych technologii staje się podstawowym elementem walki konkurencyjnej współczesnych państw. W.M. Grudzewski i I.K. Hejduk podkreślają, że w dobie wszechstronnego rozwoju gospodarki do głównych wyznaczników globalizacji należy zaliczyć:

---

[1] Szerzej na temat kierunków zmian nauki w podejściu do administracji publicznej H. Izdebski: *Od administracji publicznej do public governance.* „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 7-21; S. Wrzosek: *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji.* KUL, Lublin 2008.

- wzrost nauki i edukacji w generowaniu wiedzy, pomysłów i innowacji,
- rozwój technologii informacyjnych, telekomunikacyjnych oraz kompleksowej automatyzacji,
- zapewnienie ciągłych procesów restrukturyzacji,
- przetwarzanie wiedzy w nowe konstrukcje, receptury, technologie, rozwiązania organizacyjne[2].

Większość współczesnych produktów to skumulowana wiedza[3], a wiedza zawsze tworzona jest przez ludzi, stanowiących „zasób" wiedzy, kwalifikacji, umiejętności zdolności i zdrowia jakim dysponuje kraj, region, przedsiębiorstwo[4]. Organizacja nawet najbardziej „inteligentna" nie tworzy wiedzy samodzielnie, bez ludzi, tzn. jednostek stanowiących kapitał ludzki organizacji. Aby sprostać konkurencyjności, konieczne staje się rozwijanie procesów innowacyjnych, zarówno przełomowych, jak i codziennych, „cyklicznych", dających możliwości zmian szybszych i stwarzających szanse łączenia technologii, a równocześnie niewymagających tak wielkich nakładów finansowych i czasu.

Stawia to przed współczesnym społeczeństwem nowe wyzwania, takie jak:
- społeczeństwo informacyjne,
- gospodarka oparta na wiedzy,
- konieczność zarządzania wiedzą.

W obecnych czasach technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią podstawowe zaplecze wspierające proces, bez którego nie można wyobrazić sobie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jednak sama technologia, jej powszechność i rozwój nie jest jedynym czynnikiem gwarantującym efektywny rozwój społeczeństwa informacyjnego. Zależy on bowiem od wielu innych czynników wzajemnie uzupełniających się.

Ważnym podmiotem w całym procesie informatyzacji społeczeństwa jest świadomy swoich praw aktywny obywatel, dla którego upowszechnione technologie stanowić będą proste narzędzie pozwalające na osiąganie zamierzonych celów. Oznacza to, że z jednej strony powinien znajdować się aktywny obywatel dysponujący wiedzą i technologią, z drugiej równie ważnymi i wpływającymi na cały proces informatyzacji społeczeństwa elementami powinny być udostępniane elektroniczne usługi, uporządkowane, standaryzowane struktury i procedury oraz jasno sprecyzowane zadania i obowiązki administracji państwa.

---

[2] W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk: *Globalizacja, a kierunki rozwoju zarządzania.* „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2001, nr 1, s. 4-14; Idem: *Przedsiębiorstwo wirtualne.* Difin, Warszawa 2002, s. 11-21.

[3] A. Toffer, H. Toffler: *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali.* Zysk i S-ka, Poznań 1996; zob. też *Zarządzanie wiedzą.* Red. D. Jemielniak, A.K. Koźmiński. WAiP, Warszawa 2008.

[4] S. Marciniak: *Rola państwa w gospodarce opartej na wiedzy*. Zeszyty Naukowe WAiNS PW. Warszawa 2006, z. 28, s. 101-115.

Istotnym problemem staje się zatem analiza czynników stymulujących oraz hamujących rozwój społeczeństwa informacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego żyjącego i funkcjonującego w otoczeniu rozwijających się intensywnie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych mających kluczowe znaczenie w procesie budowy społeczeństwa opartego o wiedzę.

Intensywny rozwój Internetu wpływający na łatwość komunikacji i szybką transmisję danych spowodował, iż szeroko zaczęto dostrzegać ten sposób przesyłania informacji jako kluczowy czynnik komunikacji międzyludzkiej występującej w różnych dziedzinach życia. Jednym z pierwszych był D. Stevenson, który jako pierwszy użył pojęcia ICT[5] (Information and Communications Technology) w kontekście zastosowania technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (teleinformatyki) w rozwoju szkolnictwa w Wielkiej Brytanii. Dziś również zarządzanie publiczne wymaga naukowego zaplecza, aby mądrze i racjonalnie wykorzystywać możliwości jakie stwarza ICT.

Konieczność aktywnej roli państwa w rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na rozwój społeczny oraz wzrost gospodarczy jest umiejętne pozyskiwanie i wykorzystywanie informacji. Intensywny rozwój technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) oznacza, że dostęp do informacji staje się coraz szerszy i bardziej powszechny, ale jednocześnie brak określonych umiejętności i możliwości powoduje cyfrowe wykluczenie społeczne[6]. Ważne jest zatem, aby w sposób umiejętny wykorzystywać nowoczesne technologie ICT i za ich pomocą wpływać na ciągły rozwój intelektualny społeczeństwa i sprawne zarządzanie publiczne.

Do najważniejszych obszarów, w których powinno się dążyć do szerokiego w swym zakresie wykorzystywania nowoczesnych technologii teleinformatycznych, należy zaliczyć zarządzanie publiczne, gospodarkę, edukację oraz codzienne życie obywateli.

---

[5] D. Stevenson: *Information and Communication Technology in UK Schools: An Independent Inquiry.* The Independent ICT in Schools Commission, London 1997.

[6] Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa.* COM(2010) 245: http://szs.mac.gov.pl/portal/SZS/497/8846/Publikacja_Europejska_Agenda_Cyfrowa_w_pracach_i_planach_polskich_instytucji_rza.html (29.08.2012).

Rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce opiera się na trzech istotnych wskazaniach wstępnych[7].

1. Podstawą rozwoju społeczeństwa informacyjnego mającego być aktywnym członkiem społeczności Unii Europejskiej jest racjonalne wykorzystanie teleinformatyki.

2. Administracja państwa powinna precyzyjne określić swoje zadania związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w Polsce, jak również określić oczekiwania w stosunku do sektora teleinformatycznego i użytkowników.

3. Dla prawidłowego rozwoju społeczeństwa informacyjnego konieczna jest powszechna edukacja w zakresie efektywnego wykorzystywania środków teleinformatyki.

Są to trzy ważne aspekty mające wpływ na rozwój ekonomiczny, publiczny i społeczno-kulturowy społeczeństwa.

Technologie informacyjne i komunikacyjne, w których główną rolę odgrywa Internet, stanowią technologiczny środek wykonawczy, intensywnie stymulujący wzrost gospodarczy oraz rozwój społeczno-kulturowy. W opracowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne przedstawia się jako główny czynnik mający wpływ na wzrost gospodarczy i wzrost produktywności w Unii Europejskiej (ok. 40%)[8].

Należy zaznaczyć, że wobec badań i doświadczeń wymienione wcześniej czynniki rozwoju oraz wynikające z nich inne, dodatkowe, muszą jednocześnie występować i wzajemnie się uzupełniać. Tylko wtedy będzie możliwy rozwój i funkcjonowanie społeczeństwa informacyjnego. Przyjęta przez MSWiA wizja rozwoju społeczeństwa informacyjnego zakłada działania w takich kierunkach i na rzecz takich obszarów, jak:

– technologia,
– człowiek,
– gospodarka,
– państwo[9].

14 lipca 2000 roku Sejm RP podjął Uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce[10]. 17 lutego 2005 roku została uchwalona ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

---

[7] Kongres Informatyki Polskiej. *Raport 2*. Poznań 1998.

[8] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Warszawa 2008. http://szs.mac.gov.pl/ (29.08.2012).

[9] Ibid., s. 2.

[10] Uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. „MP" 2000, nr 22, poz. 448.

Oceniając stan prawny i potrzeby społeczne w szczególności należy uwzględnić następujące zagadnienia:

1) zasady powszechnego dostępu i wykorzystania Internetu,

2) plan rozwoju edukacji informatycznej dzieci i młodzieży,

3) plan rozwoju edukacji informatycznej osób dorosłych, uwzględniający konieczność zdobywania nowych kwalifikacji w transformującej się gospodarce,

4) plany i priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych w administracji, sprzyjające racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych, a także usprawniające kontakty obywatela z urzędem oraz samorządność lokalną,

5) metodykę rozwoju systemów teleinformatycznych uwzględniających wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa,

6) priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych wspomagających system finansowy państwa,

7) działania podejmowane przez państwo mające na celu rozwój systemów teleinformatycznych dla potrzeb ośrodków naukowych i ośrodków uniwersyteckich,

8) system ostrzegania przed zagrożeniami związanymi z nadużyciami i przestępstwami z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych i telekomunikacyjnych,

9) plan działań wspomagających wykorzystanie usług społeczeństwa informacyjnego:

- w administracji publicznej,
- dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
- dla rozwoju wsi,
- w ochronie zdrowia,
- w zwiększaniu dostępności do dóbr kultury,
- w transporcie,
- w ochronie środowiska,
- dla zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i ochrony porządku publicznego,

10) udział przedstawicieli Polski w międzynarodowych ustaleniach i działaniach standaryzujących zasady gospodarki elektronicznej.

Tak zwany raport Surdeja wskazuje, iż kluczowym czynnikiem rozwoju społeczeństwa jest Internet[11]. Z przeprowadzonych przez Centrum im. Adama Smitha badań wynika[12], iż dostępność do technologii informacyjnych, a w szczególności do szerokopasmowego Internetu, cały czas stanowi barierę w łatwości dostępu do informacji i usług on-line, a tym samym w uczestniczeniu we wzajemnej interakcji obywateli i administracji publicznej.

---

[11] A. Surdej: *Bariery rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2009, s. 6.

[12] Ibid., s. 13.

Istotne staje się zatem zwiększenie dostępności obywateli do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich i w małych miastach. Jest to działanie mające na celu wyeliminowanie lub zminimalizowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego, jednocześnie stwarzające szansę rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw działających na tych obszarach, a także szerokiego dostępu do informacji i usług administracji publicznej.

Nadrzędną rolę w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego, zarówno w zakresie udostępniania usług elektronicznych, jak również w edukacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, powinno odgrywać państwo. Poprzez odpowiednio opracowane strategie, plany rządowe i ustawodawstwo możliwa jest budowa i oddziaływanie na informatyzację instytucji świadczących usługi publiczne zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw.

Konieczne staje się zatem ujednolicenie standardów, formatów i zasad komunikacji stanowiących łącznik pomiędzy administracją publiczną a obywatelem i przedsiębiorstwem.

E-administracja w Unii Europejskiej

Rozwój e-administracji w Europie i na świecie często podyktowany był i sterowany poprzez działania o charakterze politycznym. Publiczna debata nad powszechnym wykorzystaniem w życiu codziennym narzędzi, systemów i technik teleinformatycznych rozpoczęła się szerzej po opublikowaniu tzw. raportu Bangemanna[13]. Raport stał się punktem wyjścia i podstawą do stworzenia szerszej wizji polityki Unii dotyczącej rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Początki i podstawy polityki UE w dziedzinie rozwoju społeczeństwa informacyjnego zostały sformułowane wraz z opublikowaniem przez Komisję Europejską w grudniu 1993 roku Białej Księgi pod nazwą *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Way forward into the 21st century*[14]. W białej księdze Komisja Europejska po raz pierwszy zajęła się problematyką oraz zakresem wyzwań i możliwości dla Europy płynących z sektora informatycznego.

---

[13] R. Bangemann et al.: *Europe and the Global Information Society*. Komisja Europejska, Bruksela 1994. http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf (29.08.2012).

[14] Komisja Wspólnot Europejskich. *Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century: White Paper*. COM(93) 700. „Bulletin of the European Communities" 1993, Suppl. 6. http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf (29.08.2012).

Przełomowe znaczenie miało przyjęcie przez państwa członkowskie 23-24 marca 2000 roku tzw. Strategii Lizbońskiej[15]. Strategia obejmowała i łączyła zagadnienia zawierające się w interakcji w trzech płaszczyznach: gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska.

Realizacja celów Strategii Lizbońskiej możliwa była poprzez wprowadzenie zdefiniowanego programu eEurope, w których Komisja Europejska zawarła plany działania, wyznaczając ramy czasowe na ich realizację.

Pierwszym programem był program *eEurope 2002 – An Information Society for All*. Założenia do realizacji zostały ogłoszone podczas Szczytu w Feira w 2000 roku i zostały w całości poświęcone oddziaływaniu władz na rozwój Internetu. Założeniem programu było stworzenie szybkiego, bezpiecznego i taniego Internetu[16] stymulującego rozwój zastosowań usług sieciowych oraz zwiększenie umiejętności obywateli w korzystaniu z nowoczesnych technologii teleinformatycznych.

Budowa społeczeństwa informacyjnego to między innymi rozwój elektronicznej administracji i świadczenie usług drogą elektroniczną. Dlatego 22 lutego 2001 roku został przedstawiony dokument *eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope*[17], w którym zakładano utworzenie w sumie 45 usług publicznych zgrupowanych w dwóch kategoriach: usług przeznaczonych dla obywateli i usług przeznaczonych dla przedsiębiorstw. Wdrożenie i realizacja założeń zawartych w dokumencie eEurope wymagało ustalenia wymiernych ocen mówiących o stanie realizacji zadań. W związku z tym, zaproponowano tzw. wskaźniki[18], które w łatwy i wymierny sposób wskazywały na poziom realizacji założonych celów.

Zaproponowane wskaźniki oceniające stan realizacji programu to:

I. Informacja – informacja on-line na temat usługi publicznej.
II. Interakcja – przesyłanie formularzy.
III. Dwustronna interakcja – obróbka formularzy wraz z autoryzacją.
IV. Transakcja – załatwienie sprawy, decyzja i dostawa (płatność).

---

[15] A. Budzyńska et al.: *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002. http://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_L.pdf dostęp 29.08.2012; zob. też M. Ganczar: *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców.* CeDeWu, Warszawa 2009.

[16] M. Butkiewicz: *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne.* Difin, Warszawa 2006.

[17] Komisja Europejska. *eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope*. Bruksela 2001. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1189 (29.08.2012).

[18] D. Grodzka: *E-administracja w Polsce*. „INFOS" 2007, nr 18, s. 1-4. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F93CA/$file/infos_018.pdf (29.08.2012).

W czerwcu 2005 roku Komisja Europejska przyjęła kolejną inicjatywę *i2010 – Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, w której określono kilka najważniejszych tematów mających szczególny wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego, takich jak budowa jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej, zwiększenie znaczenia innowacji i inwestycji w badaniach nad technologiami telekomunikacyjnymi oraz stworzenie integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego mającego szczególny udział we wzroście i powstawaniu nowych miejsc pracy zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju[19].

15 grudnia 2010 roku Komisja Europejka opublikowała *Plan działań na rzecz europejskiej administracji elektronicznej na lata 2011-2015. Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na rzecz promowania inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji*[20]. Dokument ten wskazuje działania, które powinny podejmować państwa członkowskie Unii Europejskiej, państwa akcesyjne i krajów kandydujących oraz krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w celu realizacji Deklaracji Ministrów w sprawie administracji elektronicznej przyjętej w Malmö 18 listopada 2009 roku, której celem jest, aby administracja publiczna wykorzystująca technologie informacyjne została uznawana przez społeczeństwa za otwartą, elastyczną i współpracującą z obywatelami i przedsiębiorstwami. Narzędzia e-administracji powinny służyć do podniesienia efektywności i wydajności oraz nieustającego doskonalenia usług publicznych w sposób, który zaspokaja różne potrzeby użytkowników, wspierając w ten sposób przekształcenie Europy w wiodącą gospodarkę opartą na wiedzy.

Plan jest elementem realizacji *Europejskiej Agendy Cyfrowej* (Digital Agenda for Europe), która jest jednym z siedmiu programów w ramach strategii reform gospodarczych *Europa 2020*. Celem *Agendy* jest wyznaczenie kierunków rozwoju i wskazanie działań w obszarze społeczeństwa informacyjnego, pozwalających na maksymalne wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności Internetu[21].

---

[19] Komisja Wspólnot Europejskich. *i2010. Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*. COM (2005) 229 końcowy. Bruksela 2005, s. 4. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF (29.08.2012).

[20] Komisja Europejska. *The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to Promote Smart, Sustainable & Innovative Government*. COM(210)743 Final. Brussels 2010. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:pdf (16.09.2013).

[21] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. *Europejska Agenda Cyfrowa. Program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej w latach 2010-2015. Wprowadzenie i główne dokumenty*. Warszawa 2010, s. 3. http://szs.mac.gov.pl/download/56/11863/EuropejskaAgendaCyfrowa-wprowadzenieidokumenty-wyd2-FINAL.pdf (16.09.2013).

Powyższy *Plan* określa cztery priorytety polityczne dla wszystkich europejskich organów administracji publicznej:

1. Obywatele i przedsiębiorstwa zyskują silniejszą pozycję dzięki usługom administracji elektronicznej zaprojektowanym na potrzeby użytkowników, opracowanym we współpracy ze stronami trzecimi, jak również dzięki zwiększeniu dostępu do informacji publicznej, wzmocnieniu przejrzystości i skutecznym środkom zaangażowania interesariuszy w proces polityczny.

2. Mobilność w ramach jednolitego rynku jest wzmacniana przez bezproblemowe usługi administracji elektronicznej w zakresie założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, nauki, pracy, zamieszkania i przejścia na emeryturę w dowolnym miejscu w Unii Europejskiej.

3. Efektywność i skuteczność jest możliwa dzięki ciągłym staraniom wykorzystania administracji elektronicznej w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych, poprawy procesów organizacyjnych i promowania zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej.

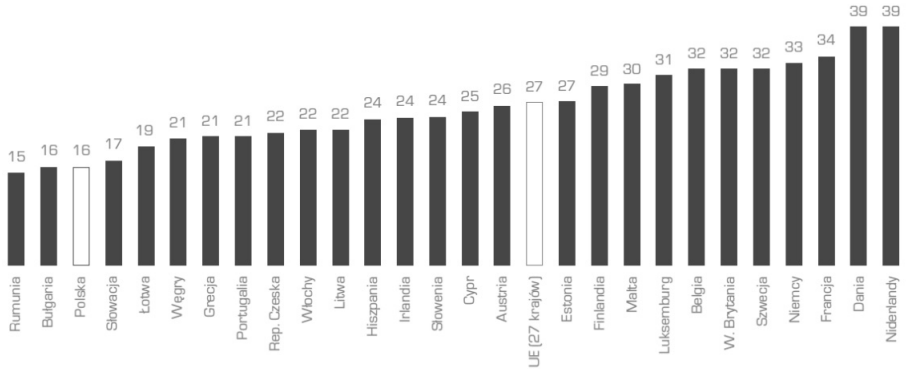
4. Realizację priorytetów polityki umożliwia tworzenie odpowiednich warunków podstawowych oraz ustanowienie niezbędnych warunków prawnych i technicznych[22].

Rozwój e-administracji w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

Elektroniczna administracja odgrywa strategiczną rolę w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. Działania w zakresie jej rozwoju muszą być koordynowane na szczeblu rządowym i realizowane zgodnie z opracowaną wcześniej strategią. Głównym zdaniem rozwoju elektronicznej administracji powinno być ułatwienie i usprawnienie komunikacji pomiędzy obywatelem lub przedsiębiorstwem a podmiotami publicznymi. Aby to zrealizować, konieczne jest rozszerzenie i upowszechnianie zakresu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, standaryzacja typów danych przetwarzanych on-line oraz szersza integracja systemów wykorzystywanych w podmiotach publicznych. W ostatnich latach w Polsce nastąpił wyraźny postęp w zakresie rozwoju elektronicznej administracji. Staje się tak dzięki między innymi upowszechnieniu możliwości korzystania przez obywateli z szerokopasmowego Internetu, wyrażonego współczynnikiem liczby łączy szerokopasmowych przypadających na 100 mieszkańców. Niestety najnowsze badania i wyniki wskazują, iż Polska na tle krajów Unii Europejskiej plasuje się prawie na ostatnim miejscu, wyprzedzając jedynie Bułgarię i Rumunię.

---

[22] *Ministerial Declaration on eGovernment*. Malmö 2009, s. 2. http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf (16.09.2013).



Rys. 1. Współczynnik penetracji szerokopasmowych łączy stałych internetowych (lipiec 2011)

Źródło: Komisja Europejska. http://www.mac.gov.pl (15.09.2013).

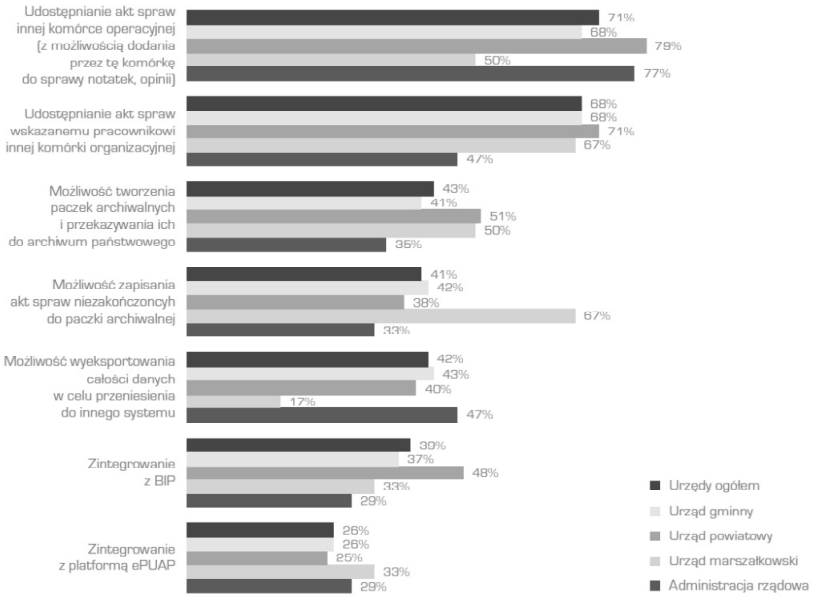
Dla statystycznego obywatela Unii Europejskiej udostępnionych jest około dziesięciu podstawowych usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, podczas gdy dla przeciętnego Polaka udostępnione są tylko cztery na dwadzieścia badanych. Niższy poziom rozwoju e-administracji reprezentuje większość „nowych" krajów członkowskich. Wyjątek stanowią: Estonia, Malta czy Słowenia, które obok Austrii, Szwecji i Wielkiej Brytanii znajdują się w czołówce państw udostępniających możliwość realizacji zadań poprzez elektroniczne usługi.

Do najczęściej wykorzystywanych usług publicznych on-line oraz związanych z tym procedur zaliczyć należy: uzyskiwanie dokumentów tożsamości, rejestrację przedsiębiorstw, działania związane z zamówieniami publicznymi, składanie deklaracji podatkowych przez osoby fizyczne, działania związane ze sprawami meldunkowymi[23].

Intensyfikacja rozwoju e-administracji spowodowała, że spośród 20 podstawowych usług publicznych w Polsce w pełni dostępnych on-line jest już 78,8% i nieznacznie ustępuje średniej w Unii Europejskiej[24].

[23] *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe.* Red. S. Mazur, A. Płoszaj. SCHOLAR, Warszawa 2013.

[24] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Załącznik 1: Diagnoza na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju 2020*. „Monitor Polski" 2012, poz. 882, s. 170-218. http://isap.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=A84E374BA17216534241FB205D150407?id=WMP20120000882&type=2 (16.09.2013).



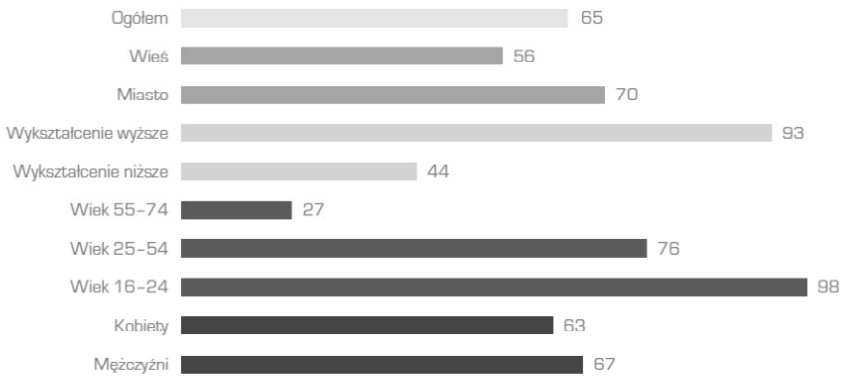
Rys. 2. Usługi dostępne w ramach wykorzystywania w Urzędach elektronicznych systemów zarządzania

Źródło: ARC Rynek i Opinia na zlecenie MSWiA.

Podstawową barierą w rozwoju elektronicznej administracji był i jest brak środków finansowych. Kolejnym czynnikiem utrudniającym wykorzystywanie przez obywateli usług on-line oraz wzajemnej wymiany informacji pomiędzy podmiotami publicznymi jest brak wspólnych standardów wymiany dokumentów. W efekcie, stan taki skutkuje brakiem możliwości obustronnej wymiany danych oraz wzajemnej interakcji. Kolejnym głównym problemem, jaki pojawia się w każdym miejscu podczas analizy stanu informatyzacji społeczeństwa, jest ciągle niska świadomość interesantów w zakresie możliwości obsługi spraw za pośrednictwem narzędzi informatycznych. Jest to związane nie tylko z brakiem umiejętności obsługi i wykorzystywania nowoczesnych technologii[25], ale także z brakiem inicjatywy w dążeniu do nowoczesnych sposobów obsługi spraw oraz niedostatkiem wiedzy na temat liczebności i typów usług informatycznych udostępnianych w danej instytucji publicznej.

Pozytywnym elementem jest, że corocznie w Polsce spada odsetek osób, które nigdy nie miały kontaktu z Internetem. Z badań przeprowadzonych w 2010 roku przez GUS wynika, że z Internetu nigdy nie korzystało 35% mieszkańców Polski.

[25] *Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju.* Red. A. Szewczyk. Difin, Warszawa 2007; zob. też M. Kowalczyk: *E-urząd w komunikacji z obywatelem.* WAiP, Warszawa 2009.



Rys. 4. Korzystający z Internetu w Polsce w 2010 roku (w %)

Źródło GUS, 2013.

Jak wynika z badań, największa aktywność widoczna jest wśród osób z wykształceniem wyższym lub osób młodych w wieku 16-24 lata oraz 25-54. Najmniej korzystającą z Internetu grupą osób są osoby w wieku 55-74 lata lub osoby zamieszkujące obszary wiejskie.

W całej Unii Europejskiej dostęp do Internetu miało w I kw. 2009 roku 65% gospodarstw domowych wobec 60% rok wcześniej, a dostęp do Internetu szerokopasmowego – odpowiednio: 56% wobec 49%. Podobne analogie zauważa dr Dominik Batorski z Interdyscyplinarnego Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytety Warszawskiego Internauci to przede wszystkim ludzie młodzi – 56% stanowią osoby w wieku 16-34 lat. Natomiast wśród niekorzystających aż 73% to osoby powyżej 45 roku życia[26].

Ponad połowa internautów to osoby uczące się lub posiadające już wyższe wykształcenie. Natomiast ponad dwie trzecie niekorzystających to osoby z wykształceniem podstawowym lub zawodowym[27].

Korzystanie z Internetu jest też związane z wielkością miejscowości zamieszkania. Im większa miejscowość, tym więcej osób korzysta. Należy jednak podkreślić, że znaczenie wielkości miejsca zamieszkania jest mniejsze niż innych czynników, a dodatkowo jego znacznie maleje.

Osoby korzystające z Internetu nie tylko znacznie częściej pracują w porównaniu do tych, którzy z Internetu nie korzystają, ale dodatkowo znacznie częściej podejmują lepiej płatną lub dodatkową pracę, częściej podnoszą swoje

[26] D. Batorski: *Dwie Polski: użytkownicy internetu i osoby niekorzystające.* s. 6. Dokument niepublikowany. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PTS_Dwie_Polski_D_Batorski.pdf (29.08.2012).
[27] Ibid., s. 5.

kwalifikacje i umiejętności z myślą o możliwości lepszych zarobków. Internauci częściej zaczynają własną działalność gospodarczą. Jeśli porównamy wyłącznie osoby pracujące okaże się, że internauci częściej awansują[28].

Podsumowanie

Doświadczenia państw europejskich wskazują, że czynnikami mającymi decydujący wpływ na wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym jest przede wszystkim właściwa edukacja oraz zapewnienie szerokiego dostępu do Internetu.

Trzeba jednak podkreślić, że zadania minimalizowania dystansu cywilizacyjnego nie stanowiły wystarczająco istotnych elementów programów kolejnych rządów ostatniego dwudziestolecia. Jak słusznie podkreśla A.P. Wierzbicki, koncentrowano się przede wszystkim na bieżących wynikach ekonomicznych mających decydujący wpływ na wynik najbliższych wyborów[29].

Budowanie społeczeństwa wiedzy to proces długi i niestety wymagający nakładów finansowych. W chwili obecnej można by zapewne przeznaczyć znacznie większe sumy z funduszy europejskich na skoordynowane, planowe i perspektywiczne budowanie społeczeństwa informacyjnego i elektronicznego administracji w Polsce. Wymaga to jednak aktywności państwa i spójnej polityki w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym.

Niestety, mimo wielu działań i starań, poziom informatyzacji społeczeństwa plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Istnieje wiele problemów mających wpływ na spowolnienie rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Do najważniejszych z nich należą: brak środków na wprowadzanie kosztownych systemów, brak odpowiednich usług elektronicznych, ograniczony dostęp do szerokopasmowego Internetu oraz niska świadomość obywateli o zakresie wykorzystania informatyki w różnych dziedzinach życia. Znacznie lepsza sytuacja przedstawia się w przypadku informatyzacji przedsiębiorstw, gdzie aktywność polskich przedsiębiorców nie odbiega od średniej europejskiej.

Strategicznym czynnikiem mającym wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego jest eGovernment[30] i informatyzacja sektora administracji publicznej kraju. Dowodem na to są uruchomione lub uruchamiane liczne sektorowe i ponadsektorowe programy oraz regulacje prawne związane z informatyzacją kraju.

---

[28] Ibid., s. 9.

[29] A.P. Wierzbicki: *Wizja i mechanizmy postępu*. W: *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*. T. I. Red. J. Kleer et al. PAN, Warszawa 2011, s. 147.

[30] D. Bogucki: *eGovernment w Unii Europejskiej*. „Elektroniczna Administracja" 2005 nr 1; zob. też M. Ganczar: *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców.* CeDeWu, Warszawa 2009.

Wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Przede wszystkim musi to dotyczyć procesów zarządczych, w których łączy się problematyka techniczna, ekonomiczna i prawnicza. Podejmowanie decyzji w tym zakresie wymaga tworzenia zespołów opartych na specjalistach z różnych dyscyplin i z różnym podejściem do analizy zjawiska. Także wsparcie intelektualne dla procesów władczych i zarządczych oraz dla rozwoju zasobów ludzkich w administracji publicznej wymaga tworzenia ontologii wieloaspektowej, wiedzy ustruktualizowanej i systemów informacyjnych, które pozwolą sprawnie korzystać ze zgromadzonych informacji.

Wielodyscyplinowość administracji publicznej pociąga za sobą wiele problemów również w sferze definiowania procesów zarządzania wiedzą. Często wynikają one z różnego sposobu definiowania pojęć bądź używania innych znaczeń dla tych samych pojęć w różnych dziedzinach wiedzy.

Niestety, na styku prawa, ekonomii i nauk inżynierskich występuje bardzo wiele różnic pojęciowych. Wpływa to niekorzystnie na gromadzenie, a następnie poszukiwanie, upowszechnianie i wykorzystanie wiedzy w organizacji. Twórcy ontologii dla administracji publicznej muszą sobie zdawać sprawę z tych ograniczeń, a użytkownicy umieć dokonać translacji pojęć do swojego aparatu pojęciowego.

Bibliografia

Bangemann R. et al.: *Europe and the Global Information Society*. Komisja Europejska, Bruksela 1994. http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/B9D13CAAD4A71590C125723500494242/$file/Raport_Bangemanna_1994.pdf

Batorski D.: *Dwie Polski: użytkownicy internetu i osoby niekorzystające.* http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PTS_Dwie_Polski_D_Batorski.pdf

Bogucki D.: *eGovernment w Unii Europejskiej*. „Elektroniczna Administracja" 2005 nr 1.

Budzyńska A. et al.: *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002. http://www.slaskie.pl/STRATEGIA/strat_L.pdf

Butkiewicz M.: *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne.* Difin, Warszawa 2006.

eEuropa+ 2003. Wspólne działania na rzecz wdrożenia Społeczeństwa Informacyjnego w Europie, 2001. http://kbn.icm.edu.pl/cele/eeurope/eeurope_pl.pdf

Ganczar M.: *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców.* CeDeWu, Warszawa 2009.

Grodzka D.: *E-administracja w Polsce*. „INFOS" 2007, nr 18, s. 1-4. http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/5B3DCD2263623C69C125730E003F93CA/$file/infos_018.pdf

Grudzewski W.M., Hejduk I.K.: *Globalizacja a kierunki rozwoju zarządzania.* „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2001, nr 1.

Grudzewski W.M., Hejduk I.K.: *Przedsiębiorstwo wirtualne.* Difin, Warszawa 2002.

Izdebski H.: *Od administracji publicznej do public governance.* „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1.

Komisja Europejska. *eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope*. Bruksela 2001. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1189

Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa.* COM(2010) 245. http://szs.mac.gov.pl/portal/SZS/497/8846/Publikacja_Europejska_Agenda_Cyfrowa_w_pracach_i_planach_polskich_instytucji_rza.html

Komisja Europejska. *The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to Promote Smart, Sustainable & Innovative Government*. COM(210)743 Final. Brussels 2010. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:pdf

Komisja Wspólnot Europejskich. *Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century: White Paper*. COM(93) 700. „Bulletin of the European Communities" 1993, Suppl. 6. http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf

Komisja Wspólnot Europejskich. *i2010. Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*. COM (2005) 229 końcowy. Bruksela 2005, s. 4. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:PL:PDF

Kongres Informatyki Polskiej: *Raport 2*. Poznań 1998.

Kowalczyk M.: *E-urząd w komunikacji z obywatelem.* WAiP, Warszawa 2009.

Marciniak S.: *Rola państwa w gospodarce opartej na wiedzy*. Zeszyty Naukowe WAiNS PW, Warszawa 2006, z. 28.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: *Europejska Agenda Cyfrowa. Program rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej w latach 2010-2015. Wprowadzenie i główne dokumenty*. Warszawa 2010, s. 3. http://szs.mac.gov.pl/download/56/11863/EuropejskaAgendaCyfrowa-wprowadzenieidokumenty-wyd2-FINAL.pdf

Ministerial Declaration on eGovernment. Malmö 2009, s. 2. http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Załącznik 1: Diagnoza na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju 2020*. „Monitor Polski" 2012, poz. 882, s. 170-218. http://isap.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=A84E374BA17216534241FB205D150407?id=WMP20120000882&type=2

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Warszawa 2008. http://szs.mac.gov.pl/

Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego. Raport o rozwoju społecznym. UNDP, Warszawa 2002. http://books.google.pl/books?id=6JN2zkntmFUC&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Społeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju. Red. A. Szewczyk. Difin, Warszawa 2007.

Stevenson D.: *Information and Communication Technology in UK Schools: An Independent Inquiry.* The Independent ICT in Schools Commission, London 1997.

Surdej A.: *Bariery rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce*. Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2009.

Toffer A., Toffler H.: *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali.* Zysk i S-ka, Poznań 1996.

Uchwała Sejmu RP z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. „MP" 2000, nr 22, poz. 448.

Wierzbicki A.P.: *Wizja i mechanizmy postępu*. W: *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*. T. I. Red. J. Kleer et al. PAN, Warszawa 2011.

Wrzosek S.: *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji.* KUL, Lublin 2008.

Zarządzanie wiedzą. Red. D. Jemielniak, A.K. Koźmiński. WAiP, Warszawa 2008.

Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe. Red. S. Mazur, A. Płoszaj. SCHOLAR, Warszawa 2013.

THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC

Summary

Efficient public management in the knowledge society requires common implementation of information technology (IT). This situation increases the need for an interdisciplinary attitude to the public administration as a discipline integrating administrative law, informatics, economy, and political sciences.

Access to a broadband Internet, development of e-administration, as well as education become key issues both in Poland and Europe. Polish results are not very satisfying in this range, so acceleration of development in the areas mentioned above seems to be indispensable.

Katarzyna Kłosowska-Lasek

Uniwersytet Rzeszowski

WYKORZYSTYWANIE NISKO SFORMALIZOWANYCH DZIAŁAŃ W PROCESIE ZARZĄDZANIA W TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Wprowadzenie

Coraz liczniejsza literatura z zakresu zarządzania publicznego, za podatny teren zastosowania menedżerskiego podejścia do zarządzania, bardzo często uznaje jednostki samorządu terytorialnego[1]. Podmioty te, zwłaszcza gminy, z jednej strony świadczą większość usług publicznych, z drugiej, jako podmioty zdecentralizowane, mają więcej swobody w samodzielnym określaniu wizji rozwoju, misji i podstawowych celów. Natomiast zagadnienie możliwości bardziej aktywnego podejścia do zarządzania w strukturach administracji scentralizowanej, jaką jest administracja rządowa, pozostaje jakby na marginesie rozważań[2], dlatego jest to interesujące badawczo.

---

[1] Dotyczy to zwłaszcza literatury w całości poświęconej zarządzaniu w jednostkach samorządu terytorialnego, przykładowo: M. Kisała: *Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce.* W: *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*. Red. M. Rudnicki, M. Jabłoński. Warszawa 2011, s. 193; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007; E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa 2003.

[2] Wiele jest literatury dotyczącej w sposób ogólny zarządzania publicznego, przykładowo: B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa 2004; K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda: *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*. Katowice 2011; *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice 2009; natomiast stricte specyfiki zarządzania w administracji rządowej dotyczą raczej publikacje odnoszące się jedynie do określonego, szczegółowego aspektu zarządzania, jak np.: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Red. T. Lubińska. Warszawa 2009, gdzie autorzy przedstawiają efekty prac nad reformą budżetu zadaniowego w administracji rządowej.

Celem referatu jest przedstawienie wyników badań ankietowych, przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2012 roku w urzędach terenowej administracji rządowej, a dotyczących stopnia wykorzystywania nisko sformalizowanych działań w procesie zarządzania w terenowej administracji rządowej oraz poznanie ewentualnych zależności między stosowaniem takich działań a zakresem uprawnień kierowniczych określanym mianem „zarządzania" bądź „administrowania". Dostarcza on informacji o rodzajach działań niskosformolizowanych, wykorzystywanych przez organy administracji rządowej oraz sposobie podejścia kadry kierowniczej tej administracji do zarządzania sprawami publicznymi, co może się stać inspiracją dla dalszych badań zarówno z zakresu form działania administracji publicznej, jak i specyfiki zarządzania w administracji rządowej.

Za punkt wyjścia dla określenia zakresu uprawnień kierowniczych jako „zarządzanie" lub „administrowanie" przyjęto definicje tych pojęć zaproponowane przez Ryszarda Rutkę[3], które zostały podane respondentom w ankiecie. Zgodnie z nimi, zarządzanie charakteryzuje się prawem zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o misji i celach organizacji działania zespołowego oraz do decydowania lub współdecydowania o kierunkach i sposobach wykorzystania zasobów organizacji działania zespołowego (materialnych, finansowych, ludzkich), a także tworzeniem materialnych, finansowych, kadrowych i organizacyjnych warunków realizacji misji, celów i zadań. Natomiast w przypadku administrowania, kierujący organizacją nie ma wszystkich prerogatyw zarządzającego, przede wszystkim jest pozbawiony prawa do samodzielnego decydowania o celach i sposobach wykorzystania zasobów organizacji działania zespołowego[4].

Przygotowywanej ankiecie towarzyszyło kilka założeń wstępnych. Po pierwsze, analizując stopień prawnej formalizacji oraz biorąc pod uwagę centralizację funkcji zarządzania w strukturach administracji rządowej uznano, że w administracji rządowej będzie stosunkowo trudniej niż w administracji samo-

[3] Wybór ten podyktowany był koniecznością przedstawienia respondentom w miarę jasnych i zwięzłych definicji obu tych pojęć, a za takie uznałam właśnie te zaproponowane przez R. Rutkę. Na ile ważne dla porównywalności odpowiedzi było podanie konkretnych definicji pojęć przedstawionych respondentom w proponowanych odpowiedziach może świadczyć fakt, że jedna z ankietowanych osób wybierając odpowiedź „administrowanie" zaznaczyła, że czyni to ze względu na narzucenie w ankiecie takiego, a nie innego rozumienia tego pojęcia. O rozróżnieniu między administrowaniem a zarządzaniem pisali również: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat: *Nauka organizacji i zarządzania*. Wrocław 2005, s. 242; E. Wojciechowski: Op. cit., s. 13; B. Kożuch: Op. cit., s. 32-33, przy czym autorka zwraca uwagę na przeważający wśród polskich badaczy pogląd, iż w sektorze publicznym można tylko rządzić, a nie zarządzać, sytuując pojęcie rządzenia na granicy administrowania i zarządzania. Ibid., s. 34.

[4] A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka: *Organizacja i zarządzanie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 22-23.

rządowej o taki zakres uprawnień kierowniczych, który pozwalałby na określenie procesów kierowania mianem zarządzania. Nie tylko bowiem organy administracji rządowej, jako organy władzy publicznej, muszą działać w granicach i na podstawie prawa (są w związku z tym znacznie bardziej ograniczane w swojej działalności przez przepisy prawa niż podmioty prywatne), ale funkcjonując w strukturach scentralizowanych mogą również mieć mniejszą swobodę w porównaniu do struktur zdecentralizowanych w określaniu misji i celów działania. Przy tym założono, że o określoną swobodę najtrudniej będzie w formacjach mundurowych (silnie zhierarchizowanych), stąd w zależności od rodzaju organu terenowej administracji rządowej i podległego mu aparatu pomocniczego mogą występować znaczne różnice w stopniu samodzielności w określaniu celów czy prawnej formalizacji. Różnice te mogą mieć wpływ na sposób zarządzania sprawami publicznymi i otwartość na możliwość (a często również dopuszczalność) wykorzystywania mniej sformalizowanych działań. Ankieta musiała być więc skierowana do w miarę zróżnicowanych urzędów administracji, a nie tylko jednej, wybranej ich kategorii. Oczekiwano więc z jednej strony, że w przypadku terenowej administracji rządowej, szczególnie w strukturach najsilniej scentralizowanych, przeważać będzie zakres uprawnień kierowniczych charakterystycznych dla administrowania (w przyjętym wyżej rozumieniu); równocześnie zaś w tych urzędach, w których przeważałoby zarządzanie, co wiąże się z bardziej aktywnym i elastycznym podejściem do procesów kierowania sprawami publicznymi, większa będzie otwartość na możliwość wykorzystywania w realizacji zadań publicznych, również działań o stosunkowo niskim stopniu prawnej formalizacji.

Sposób przeprowadzenia badań

Jako sposób przeprowadzenia badań wybrano formę ankiety przesyłanej drogą elektroniczną, aby maksymalnie skrócić czas związany z obiegiem korespondencji. Część pytań miała charakter półotwarty, dzięki czemu nie tylko respondenci uzyskali możliwość wyboru innej, spośród podanych, odpowiedzi, lecz równocześnie dawało to możliwość pozyskiwania dodatkowych, nieprzewidzianych w ankiecie informacji. Temu celowi służyło również pozostawienie na końcu ankiety specjalnego miejsca na uwagi dotyczące ankiety lub jej tematyki oraz prośba o podanie najczęściej wykorzystywanych w urzędzie działań niewiążących prawnie (jeśli takie były w ogóle wykorzystywane).

Ankiety zostały rozesłane do 10 kategorii urzędów terenowej administracji rządowej reprezentujących administrację ogólną[5], zespoloną i niezespoloną. Ze względu na liczbę urzędów, badanie ograniczyło się do urzędów szczebla wojewódzkiego. Ankiety zostały skierowane do osób zajmujących kierownicze stanowiska w poszczególnych urzędach, przy czym ze względu na dużą liczbę, zwłaszcza urzędów skarbowych, w administracji celnej i skarbowej badaniem objęci zostali tylko kierownicy urzędów[6] i ich zastępcy.

Do końca sierpnia 2012 roku w badaniach wzięło udział: 6 urzędów wojewódzkich (dalej w skrócie UW) przesyłając łącznie 82 ankiety, z administracji zespolonej: żadna z wojewódzkich komend państwowej straży pożarnej (WKPSP), po 8 wojewódzkich komend policji (WKP) i wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej (WIIH) przesyłając odpowiednio 74 i 30 ankiet, 7 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ) przesyłając 41 ankiet oraz 6 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (WSSE) przesyłając 32 ankiety. Natomiast z administracji niezespolonej: izby i urzędy skarbowe (IS i US) z 11 województw nadsyłając łącznie 194 ankiety, izby i urzędy celne (IC i UC) z 10 województw nadsyłając 48 ankiet oraz po 4 urzędy kontroli skarbowej (UKS) i regionalne dyrekcje ochrony środowiska (RDOŚ) przesyłając odpowiednio 7 i 9 ankiet. Łącznie uzyskano 517 ankiet. Aby badania mogły być w miarę reprezentatywne dla całego kraju, ostatecznie wzięto pod uwagę ankiety, które zostały wypełnione przez co najmniej połowę województw w danej kategorii urzędów[7], a spośród nich dodatkowo odrzucono te ankiety, które zostały nieprawidłowo lub nie w pełni (zwłaszcza jeśli chodzi o kluczowe dla niniejszego badania pytania) wypełnione. W związku z tym, do analizy wyników wzięto pod uwagę łącznie 387 ankiet, przy czym w tej liczbie zdecydowanie przeważały odpowiedzi z administracji niezespolonej (łącznie 226 ankiet) w porównaniu do administracji zespolonej (łącznie 100 ankiet) i z urzędów wojewódzkich (61 ankiet).

---

[5] Mimo stwierdzenia w art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U., nr 31, poz. 206 z późn. zm.), że wojewoda jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie (ale i równocześnie jej zwierzchnikiem), zakres kompetencji wojewody (jak również sformułowanie art. 2 wspomnianej ustawy, który wymienia wojewodę obok organów rządowej administracji zespolonej w województwie i organów niezespolonej administracji rządowej) spowodował, że urzędy wojewódzkie zostały w ankiecie wydzielone w osobną kategorię, określoną umownie mianem administracji ogólnej.

[6] Czyli dyrektorzy izb celnych i skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, naczelnicy urzędów celnych i skarbowych.

[7] Wyjątek stanowiły urzędy wojewódzkie.

Wyniki

Ankieta, w części dotyczącej uwarunkowań zarządzania w terenowej administracji rządowej, zawierała sześć pytań, z czego podstawowe dla niniejszych badań były trzy ostatnie pytania (i ich wzajemne relacje), natomiast pozostałe dotyczyły czynników, które mogły mieć ewentualny wpływ na odpowiedzi w pytaniach podstawowych.

Przed przystąpieniem do badań założono, że podstawowe cele działania są określane przez przepisy prawa i prawdopodobnie dosyć często dookreślane przez organy naczelne administracji. Zgodnie z oczekiwaniami, najwięcej osób[8], niezależnie od rodzaju urzędu, stwierdziło, że cele główne działania organu i jego aparatu pomocniczego są narzucone z zewnątrz. Część z tych osób zaznaczyła równocześnie inne odpowiedzi, przy czym najczęściej stwierdzano wówczas, że są one określane przez kierownictwo. W przypadku zaś wyboru wariantu niewskazanego wprost w ankiecie, najczęściej dopisywano: „określone przez przepisy prawa" lub (w przypadku administracji skarbowej) „określone przez akty prawne i wytyczne ministra finansów, priorytety wskazywane przez kierownictwo" lub też: „główne cele ustanawiane są na zewnątrz, natomiast kierownictwo decyduje o sposobie ich realizacji". Część więc tego typu odpowiedzi, zwłaszcza tych wskazujących jedynie na przepisy prawa, można doliczyć do kategorii odpowiedzi „narzucone z zewnątrz".

W przypadku sposobów określenia celów pośrednich najwięcej osób[9] stwierdziło, że są one określane przez kierownictwo, choć niewiele mniej[10] uznało, że są one określane przez kierownictwo przy współudziale podwładnych. Podobnie stosunek poszczególnych odpowiedzi wyglądał w przypadku odpowiedzi z określonych kategorii urzędów, z wyjątkiem urzędów wojewódzkich, w których proporcje te były odwrotne.

W przypadku stopnia prawnej formalizacji środków działania (służących realizacji celów) poszczególne odpowiedzi zaproponowane w ankiecie można (w dużym uproszczeniu) sprowadzić do określenia bardzo wysokiego, wysokiego, średniego i niskiego stopnia prawnej formalizacji. Przygotowując ankietę założono, że przeważać będą odpowiedzi wskazujące na wysoki (i bardzo wysoki) stopień tej formalizacji, co znalazło potwierdzenie w analizowanych ankietach[11].

---

[8] Łącznie 288, w tym 250 osób zaznaczyło tę odpowiedź jako jedyną.

[9] Łącznie 207, w tym 180 osób zaznaczyło tę odpowiedź jako jedyną.

[10] Łącznie 142, w tym 132 osób zaznaczyło tę odpowiedź jako jedyną.

[11] Najwięcej było odpowiedzi „b – ściśle określony przepisami prawa poprzez określenie ich zamkniętego katalogu przy pozostawieniu wyboru sytuacji, w których określone środki można stosować" – łącznie 159, z czego 153 samo „b"; niewiele mniej było odpowiedzi „a – ściśle określony przepisami prawa poprzez określenie ich zamkniętego katalogu oraz sytuacji, w których określone środki można stosować" – łącznie 141, z czego 134 samo „a".

Przewaga odpowiedzi wskazujących na wysoki lub bardzo wysoki stopień formalizacji różniła się w zależności od urzędu[12], przy czym w przypadku służby celnej i policji różnice między ilością odpowiedzi na oba pytania były stosunkowo niewielkie.

W kluczowym dla badania pytaniu o wykorzystywanie działań nisko sformalizowanych w terenowej administracji rządowej chodziło o szczególny rodzaj tych działań, które w literaturze niemieckiej są określane mianem działań nieformalnych[13], lecz ze względu na to, że pojęcie to bywa utożsamiane z działaniami nielegalnymi[14] w ankiecie użyto pojęcia działań niewiążących prawnie[15], aby z kręgu działań nisko sformalizowanych wyłączyć czynności w sferze prawa cywilnego. Na pytanie: „Czy wykorzystywane są działania niewiążące prawnie (np. apele, niewiążące zalecenia, ostrzeżenia, zachęcanie do określonych postaw czy zachowań) w kontaktach z podmiotami spoza administracji publicznej (obywatelami, organizacjami itp.)" przeważały odpowiedzi pozytywne, przy czym odpowiedzi „tak, rzadko" było więcej niż odpowiedzi „tak, często"[16]. Biorąc jednak pod uwagę proporcje odpowiedzi z poszczególnych urzędów należy wskazać, że w wojewódzkich inspekcjach inspekcji handlowej (jako jedynej kategorii urzędów) przeważyły odpowiedzi „nie", zaś w urzędach wojewódzkich, mimo że łącznie odpowiedzi twierdzące przeważały, to jednak odpowiedzi „tak, rzadko" (których było znacznie więcej niż odpowiedzi „tak, często") tylko nieznacznie przeważały nad odpowiedziami „nie".

Respondenci, w odpowiedzi na prośbę zamieszczoną w ankiecie, wśród przykładów najczęściej wykorzystywanych w ich urzędach działań niewiążących prawnie podawali przykładowo: różnego rodzaju akcje (takie jak „weź paragon"), szkolenia i spotkania z podatnikami, pracodawcami, przedsiębiorcami,

---

[12] Odpowiedzi „a" (bardzo wysoki stopień formalizacji) przeważały w UW (przy czym w tym przypadku na drugim miejscu znajdowały się zarówno odpowiedzi wskazujące na wysoki, jak i średni stopień formalizacji) i KWP, w pozostałych kategoriach urzędów przeważały odpowiedzi „b" (wysoki stopień formalizacji).

[13] V. Gőtz: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* C.H. Beck'sche Verlangsbuchhandlung, Műnchen 1987, s. 229-230; P.M. Huber: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Schaeffers Grundriß Verlag Decker& Müller, Heidelberg 1992, s. 202; F.-J. Peine: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* C.F. Műller Verlag, Heidelberg, s. 203-204; J. Rotko: *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*. „Państwo i Prawo" 1996, nr 6, s. 52-53.

[14] Przykładowo, takie wnioski można wyciągnąć z badań ankietowych, które przeprowadziłam w listopadzie 2011 roku w gminach i powiatach województwa podkarpackiego, dotyczących wykorzystywania działań nieformalnych w jednostkach samorządu terytorialnego.

[15] Jako działań nie podejmowanych w celu wywołania skutków prawnych, które ze swej natury są działaniami nisko sformalizowanymi (i takimi powinny być, aby zapewnić większą elastyczność działań administracji), jednak nie nielegalnymi.

[16] Łącznie odpowiednio: 172 i 116 odpowiedzi wskazanego typu. Odpowiedzi negatywnych było łącznie 99.

programy prewencji kryminalnej, spotkania profilaktyczne w szkołach, niewiążące zalecenia, informowanie o nowych regulacjach prawnych, inicjatywach i rozwiązaniach ułatwiających kontakty z urzędem (w tym zachęcanie do korzystania z elektronicznej drogi przesyłania deklaracji, zeznań), zachęcanie do brania udziału w badaniu satysfakcji klientów z wykonywanych przez urząd usług.

O odpowiedź na pytanie piąte, dotyczące relacji działań niewiążących prawnie do działań wiążących prawnie, proszone były tylko osoby, które stwierdziły, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane w ich urzędach. Najczęściej wskazywano, że działania niewiążące prawnie są jedynie działaniami uzupełniającymi, wspierającymi działania prawnie wiążące[17].

Wreszcie, jeśli chodzi o ostatnie pytanie, wbrew założeniom wstępnym 2/3 osób z wszystkich urzędów stwierdziło, że ich zdaniem zakres uprawnień kierowniczych w terenowej administracji rządowej pozwala na stwierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia z zarządzaniem[18]. Jedynie w administracji zespolonej proporcje były znacznie zmienione i mimo że w obu przypadkach przeważały odpowiedzi „zarządzaniem", to przewaga ta była niewielka (zwłaszcza w policji), przy czym jeden z respondentów stwierdził w uwagach do ankiety, że Policja jest organizacją hierarchiczną, a co za tym idzie na niższych stanowiskach kierowniczych pozostaje tylko administrowanie. Trudno więc powiedzieć, jak na wyniki ankiety wpłynęłoby objęcie badaniem również kierownictwa niższych szczebli zarządzania w administracji niezespolonej. Jedynie w urzędach wojewódzkich przewaga odpowiedzi „zarządzaniem" była znaczna (79% osób zaznaczyło tę odpowiedź). Warto przypomnieć, że to właśnie w tej kategorii urzędów, jako jedynej, najczęściej wskazywano, że cele pośrednie są określane przez kierownictwo przy współudziale podwładnych.

Nie wykryto znaczących zależności między pytaniami pomocniczymi[19] a pytaniem czwartym (i pośrednio piątym)[20]. Również w przypadku podstawo-

---

[17] W ten sposób odpowiedziało łącznie 211 osób (spośród 288, które orzekły, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane w ich urzędzie); 71 osób stwierdziło, że działania niewiążące prawnie są stosowane zarówno w celu wspierania działań wiążących prawnie, jak i jako samodzielne działania, zaś tylko 6 osób uznało, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane tylko jako samodzielne działania. Proporcje te zgodne są z odpowiedziami udzielanymi w poszczególnych rodzajach urzędów.

[18] Przy czym respondenci byli proszeni o wybór między odpowiedziami „zarządzaniem" lub „jedynie administrowaniem" na podstawie przytoczonych im definicji autorstwa Ryszarda Rutki.

[19] Czyli dotyczącymi sposobów określania głównych i pośrednich celów działania organu i jego aparatu pomocniczego oraz stopnia prawnej formalizacji środków działania (służących realizacji celów).

[20] Przykładowo, niezależnie od rodzaju odpowiedzi na pytanie czwarte (czy wykorzystywane są działania niewiążące prawnie), najczęściej cele główne były narzucone z zewnątrz a cele pośrednie określane przez kierownictwo, co wynika ze zdecydowanej przewagi akurat takich odpowiedzi wśród pozostałych. Z kolei wśród odpowiedzi twierdzących na pytanie o wykorzy-

wej dla prezentowanych badań relacji między odpowiedziami na pytanie czwarte i szóste[21] trudno na pierwszy rzut oka o bezpośrednią zależność między wyborem odpowiedzi „zarządzaniem" a wykorzystywaniem działań niewiążących prawnie, ponieważ obu odpowiedzi było najwięcej. W związku z tym skoncentrowano się na odpowiedziach rzadziej udzielanych, czyli „jedynie administrowaniem". Dzięki temu daje się zauważyć, że najwięcej tego typu odpowiedzi udzielono w przypadku stwierdzenia, że w urzędzie nie wykorzystuje się działań niewiążących prawnie (w tym w urzędach wojewódzkich, komendach wojewódzkich policji, wojewódzkich inspekcjach inspekcji handlowej oraz służbie celnej)[22]. Natomiast najwięcej odpowiedzi „zarządzaniem" zaznaczano w ankietach, w których równocześnie stwierdzano, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane, przy czym dotyczyło to przede wszystkim odpowiedzi, w których wykorzystywano je rzadko, z racji tego, że ogólnie takich odpowiedzi było przeważnie najwięcej[23].

stywanie działań niewiążących prawnie przeważały (z nielicznymi wyjątkami) odpowiedzi określające stopień formalizacji jako wysoki, zaś wśród negatywnych (również z wyjątkami) – odpowiedzi określające stopień formalizacji jako bardzo wysoki. Co prawda, najwięcej ankiet, w których określono stopień formalizacji jako średni równocześnie zawierała odpowiedzi o częstym wykorzystywaniu działań niewiążących prawnie, ale już odpowiedzi o niskim stopniu formalizacji znajdowały się najczęściej w ankietach, w których stwierdzano, że działania niewiążące prawnie są wykorzystywane rzadko lub wcale (oczywiście takie zróżnicowanie może też być spowodowane tym, że zbyt mała liczba respondentów – łącznie 21 – zaznaczyła niski stopień formalizacji, aby można było uchwycić określone zależności).

[21] Czyli między pytaniem: czy wykorzystywane są działania niewiążące prawnie a pytaniem: czy zakres uprawnień kierowniczych w terenowej administracji rządowej pozwala na stwierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia z zarządzaniem czy jedynie administrowaniem.

[22] W IS i US (która to kategoria urzędów stanowiła równocześnie 46% wszystkich ankiet i miała w związku z tym duży wpływ na wyniki ankiet z wszystkich urzędów łącznie) najwięcej odpowiedzi „jedynie administrowaniem" zaznaczono w przypadku rzadkiego wykorzystywania działań niewiążących prawnie. Podobnie wygląda sytuacja wśród wszystkich urzędów łącznie, bez podziału na kategorie. Natomiast w przypadku UW odpowiedzi „jednie administrowaniem" przeważały w tych samych proporcjach zarówno wśród rzadkiego wykorzystywania działań niewiążących prawnie, jak i w przypadku jego braku. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku tej kategorii urzędów obie wskazane odpowiedzi (dotyczące wykorzystywania działań niewiążących prawnie) były zaznaczane niemal równie często.

[23] Tylko w KWP najwięcej odpowiedzi „zarządzaniem" zaznaczono w przypadku częstego wykorzystywania działań niewiążących prawnie, zaś w przypadku WIIH najwięcej tych odpowiedzi znalazło się w przypadku braku wykorzystywania działań niewiążących prawnie (co z kolei może wiązać się z tym, że w tej kategorii urzędów, jako jedynej, w ogóle przeważały odpowiedzi negatywne na pytanie czwarte).

Podsumowanie

Pierwotne założenie, że w administracji rządowej trudno jest o menedżerskie, aktywne podejście do zarządzania nie znalazło potwierdzenia. Przewaga odpowiedzi wskazujących, że zakres uprawnień kierowniczych w terenowej administracji rządowej można określić mianem zarządzania jest znacząca, przy czym tylko w nielicznych przypadkach respondentom trudno było określić, czy w terenowej administracji rządowej mamy do czynienia z administrowaniem czy z zarządzaniem podając w komentarzu do ankiety wyjaśnienie braku zaznaczenia odpowiedzi w tym pytaniu lub zaznaczenia obydwu.

Badania nie dały jednoznacznej odpowiedzi, czy istnieje zależność między bardziej aktywnym podejściem do zarządzania sprawami publicznymi, a wykorzystywaniem (lub ich brakiem) działań o mniejszym poziomie prawnej formalizacji. Trudno bowiem powiedzieć, czy otrzymany wynik, czyli zaznaczającą się pewną przewagą (jeśli wziąć pod uwagę ilość kategorii urzędów, w których tę tendencję odnotowano) odpowiedzi „jedynie administrowaniem" w przypadku braku wykorzystywania w danym urzędzie działań niewiążących prawnie dałoby się powtórnie osiągnąć w przypadku zaproponowania innego sposobu rozróżnienia między zarządzaniem a administrowaniem. Należy wziąć przy tym pod uwagę, że odpowiedzi zawsze były subiektywnym obrazem rzeczywistości organizacyjnej terenowej administracji rządowej. Oznacza to przykładowo, że w zależności od stosunku danej osoby do zarządzania sprawami publicznymi mogła ona uznawać, że w administracji rządowej jest lub nie jest możliwe bardziej aktywne podejście do zarządzania, zwłaszcza że w przypadku wyboru między zarządzaniem a administrowaniem w pytaniu szóstym nie zaobserwowano ściślejszych powiązań ze sposobem określenia celów[24]. Podobnie odpowiedzi stwierdzające, że w danym urzędzie nie wykorzystuje się działań niewiążących prawnie nie muszą oznaczać, że tak jest w istocie. Dana osoba mogła bowiem nie wiedzieć, że są one wykorzystywane. Warto zauważyć, że jeden z respondentów zmodyfikował nawet odpowiedź na to pytanie podając wyraźnie: nie wiem. Ze względu jednak na brak porównywalności z pozostałymi ankietami ta ankieta nie brała udziału w zasadniczych badaniach.

Podsumowując należy stwierdzić, że w dużej mierze o bardziej aktywnym, menedżerskim podejściu do zarządzania decydują (jak wynika z ankiety) nie tyle obowiązujące przepisy prawa, co sami ludzie zajmujący kierownicze stanowi-

[24] Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku najczęściej wskazywano, że cele główne są narzucane z zewnątrz, zaś cele pośrednie określane przez kierownictwo.

ska. Nawet w przypadku sztywnych regulacji i narzucania celów z zewnątrz w opinii respondentów jest możliwe twórcze podejście do zarządzania, a przez to, jak się wydaje, również większa otwartość na to, co jeszcze (oczywiście w granicach prawa) można zrobić, poza biernym wykonywaniem nakazów wynikających z przepisów prawnych. W tym właśnie miejscu pojawia się pole dla wykorzystywania mniej sformalizowanych działań, które w sposób legalny mogą przynieść dodatkowe, pożądane skutki. W większości przypadków są one wykorzystywane jako działania pomocnicze, uzupełniające w stosunku do działań wiążących prawnie. Warto wykorzystywać je w administracji publicznej w szerokim zakresie, gdyż mogą stanowić instrument zwiększania skuteczności podejmowanych działań.

Bibliografia

Administracja publiczna wobec procesu globalizacji. Red. M. Rudnicki, M. Jabłoński. Warszawa 2011.

Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R.: *Organizacja i zarządzanie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

Gőtz V.: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* C.H. Beck'sche Verlangsbuchhandlung, Műnchen 1987.

Huber P.M.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Schaeffers Grundriß Verlag Decker & Müller, Heidelberg 1992.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa 2004.

Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E.: *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*. AE, Katowice 2011.

Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce. Red. T. Lubińska. Warszawa 2009.

Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.

Peine F.-J.: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* C.F. Műller Verlag, Heidelberg.

Rotko J.: *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*. „Państwo i Prawo" 1996, nr 6.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz.U., nr 31, poz. 206 z późn. zm.

Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa 2003.

Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. AE, Katowice 2009.

THE USING OF LOW FORMALIZED ACTIONS IN PROCESS OF MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

Summary

The paper shows the findings of the survey that was conducted in July and August 2012 among the people who hold managerial positions in local government administration offices. The survey concerns the stage of using of low formalized actions in process of management in this kind of administration. The main goal was to give some examples of such actions as well as to answer the question if using of non-binding actions in relations with citizens is bound up with more active attitude to management.

Paweł Kocoń
Renata Maćkowska
Agnieszka Put

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

DOBÓR ŚRODKÓW KOMUNIKOWANIA Z OTOCZENIEM JAKO UWARUNKOWANIE EFEKTYWNOŚCI ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i organizacje komercyjne różnią się ze względu na sposób definiowania swojej działalności, a także na sposób, w jaki określa się ich wydajność[1]. Efektywność jako najbardziej syntetyczna miara działania rozumiana jest jako stosunek efektu do nakładu, przy czym efektywność organizacyjna z jednej strony – jako zdolność organizacji do przystosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu[2], z drugiej zaś – do możliwie racjonalnego, a przy tym produktywnego oraz oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów w taki sposób, aby osiągnąć uprzednio założone cele. Efektywność organizacyjna zależy zatem od stopnia zrealizowania celów oraz od sposobu wykorzystania nakładów (w postaci środków materialnych i czasu pracy)[3].

Standardy zarządzania właściwe dla sektora prywatnego, zgodnie z modelem nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NMP) coraz częściej adaptuje się w organizacjach publicznych. Związane jest to z rosnącymi wymaganiami i oczekiwaniami społeczeństwa nie tylko w stosunku do przedsiębiorstw, ale także właśnie wobec organizacji publicznych, od których pomimo

---

[1] B. Verschuere, N. Moray, A. Decramer: *Commercial, Non-profit and Governmental Residential Elderly Carein Flanders: Differences in Client Selection and Efficiency?* „International Journal of Welfare", Vol. 21, s. 284.

[2] A. Pierścienia: *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*. Red. R. Fedan. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, z. 20, s. 340.

[3] Ibid., s. 339.

niekomercyjnego charakteru działalności wymaga się także sprawnego funkcjonowania i wysokiej efektywności. To z kolei wiąże się z ekonomicznymi aspektami wydatkowania środków publicznych, a w konsekwencji przekłada się na efektywność realizacji zadań państwa[4].

Celem badań jest testowanie hipotezy, która brzmi: warunkiem efektywnego działania organizacji publicznych jest sprawne komunikowanie z otoczeniem.

Wskaźnikiem właściwej komunikacji z interesariuszami organizacji publicznej jest nie tylko zaspokajanie ich potrzeb, ale i zwiększenie partycypacji społecznej nierozerwalnie związanej z zaufaniem do instytucji publicznych.

Badania mają także na celu udoskonalenie funkcjonowania organizacji publicznych w Polsce.

Efektywność organizacji publicznej

Zgodnie z koncepcją nowego zarządzania publicznego mówi się o tym, aby rządy stymulowały zarówno konkurencję, outsourcing, jak i prywatyzację sektora publicznego w celu zmniejszenia kosztów działania organizacji, a także zwiększenia ich efektywności w całym sektorze[5]. Urynkowienie i efektywność właśnie obok partnerstwa publicznego i spłaszczenia struktur organizacyjnych, a także zewnętrznego audytu, kompetentnego nadzoru i ewaluacji, wyróżnia się wśród podstawowych filarów NPM jako doktryny zarządzania w sektorze publicznym[6]. Istotne jest tutaj zatem właściwe wyznaczanie celów działalności (również celów komunikacyjnych), dobór odpowiednich narzędzi działania, a także monitorowanie podętych działań przy jednoczesnym dobrym zarządzaniu dostępnymi środkami finansowymi.

Charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego jest także koncentrowanie działań na odbiorcy usług z uwzględnieniem jego potrzeb i oczekiwań[7]. To z kolei wiąże się ze strategią nowego zarządzania publicznego – budowaniem dobrych relacji z obywatelami poprzez prowadzenie odpowiednich działań komunikacyjnych[8].

---

[4] H. Krynicka: *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. „Studia Lubuskie" 2006, nr 2, s. 193.

[5] B. Verschuere, N. Moray, A. Decramer: Op. cit., s. 284.

[6] P. Jeżowski: *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym.* W: *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*. Red. P. Jeżowski. SGH, Warszawa 2002, s. 12.

[7] H. Krynicka: Op. cit., s. 197.

[8] J. Czaputowicz: *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*. „Służba Cywilna" 2005, nr 10, s. 22.

Wśród wielu paradygmatów w ramach nowego zarządzania w sektorze publicznym wyróżnić można cztery koncepcje, które przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Koncepcje w ramach nowego zarządzania w sektorze publicznym

Model	Założenia
Model NPM 1	Zwiększenie efektywności administracji publicznej.
Model NPM 2	Zmniejszenie zakresu administracji publicznej w gospodarce, decentralizacji podejmowania decyzji. Dążenie do stworzenia bardziej elastycznego systemu świadczenia usług publicznych.
Model NPM 3	Dążenie do doskonałości w zarządzaniu. Wskazywanie na potrzebę nacisku na rozwój organizacji i jej kultury.
Model NPM 4	Bezpośrednia orientacja na zapewnienie efektywnych usług publicznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Krynicka: *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. „Studia Lubuskie" 2006, nr 2, s. 198-199.

Zwiększenie efektywności administracji publicznej można osiągnąć między innymi poprzez określanie standardów usług, skuteczne zarządzanie finansami organizacji, wyznaczanie celów i monitorowanie stopnia ich zrealizowania, a także zwiększenie roli kadry kierowniczej. Istotna jest tutaj także odpowiedzialność podmiotu dostarczającego usługi wobec konsumenta[9].

W kontekście komunikowania z otoczeniem na uwagę zasługuje Model NPM 3, który kojarzony jest z „[…] kierunkiem dążenia do doskonałości w zarządzaniu i wskazuje potrzebę nacisku na rozwój organizacji, kultury organizacyjnej, zarządzanie procesem zmiany, budowanie misji organizacji administracji publicznej"[10]. Wśród cech charakterystycznych niniejszego modelu, obok radykalnej decentralizacji, poziomej struktury zarządzania i wdrażania charyzmatycznych sposobów zarządzania, intensywnych programów szkoleń dla menedżerów, nacisku na rozwój instytucji publicznej, uczenia się i oceny działań przez pryzmat osiąganych rezultatów, wyróżnić można również podkreślenie wagi misji organizacji publicznej, jej marki, dbałość o kulturę organizacyjną, a także komunikowanie strategii[11].

H. Krynicka podkreśla, że „[…] w zależności od stylu zarządzania i kultury organizacyjnej instytucji publicznej zależy produktywność i efektywność działania tej instytucji. Efektywność zależy od precyzji, koncentracji, analizy, dyscy-

[9] *New Public Managment*. www.egov.pl (3.11.2005), za H. Krynicka: Op. cit., s. 198.
[10] Ibid.
[11] K. Opolski, P. Modzelewski: *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s. 36-37.

pliny i kontroli. Produktywność zaś zależy od zdolności do adaptacji do nowych warunków, nowości, eksperymentowania, ograniczonej kontroli, wolnego stowarzyszenia"[12]. W przypadku modelu czwartego, w którym nacisk położony jest na dostarczanie efektywnych usług publicznych, podkreśla się również wagę poznania potrzeb i oczekiwań obywateli[13]. W tym kontekście organizację publiczną można przedstawić jako „[…] społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, psychospołeczny, materialno-techniczny oraz podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania oraz relacje ze środowiskiem zewnętrznym wyróżniają się publicznością jako immanentną cechą, odróżniającą ją od innych typów organizacji"[14].

Pomiaru efektywności organizacyjnej dokonuje się przy wykorzystaniu określonych mierników. Za przykład można podać tutaj: strukturę organizacyjno-formalną, procedury administracyjno-biurowe, a także komunikację wewnętrzną (poziomą i pionową) w organizacji[15]. Nie można jednak przy tym pominąć komunikowania z otoczeniem zewnętrznym, które służy po pierwsze ukazaniu tożsamości organizacji publicznej, w tym celu i przedmiotu jej podstawowej działalności, po drugie – przedstawieniu bieżących działań. Ponadto, komunikowanie organizacyjne „[…] tłumaczy cele i plany organizacji na język wyzwalający współdziałania członków organizacji, a także cementuje organizację w działaniach we wspólnym kierunku"[16].

Komunikowanie się z otoczeniem organizacji publicznej

Dobrze prowadzone i zaplanowane działania komunikacyjne organizacji z otoczeniem przekładają się na budowanie relacji, a to z kolei może wpłynąć na podjęcie korzystnej współpracy. Sprawnie przebiegające procesy komunikowania mogą zatem przekładać się również na efektywność działania organizacji, a także realizowanych przez nią projektów.

Przykład stanowi tutaj współpraca organizacji publicznych z organizacjami pozarządowymi, która może przynosić wielorakie korzyści zarówno organizacjom publicznym, jak i organizacjom pozarządowym, ale także otoczeniu tychże

---

[12] H. Krynicka: Op. cit., s. 198.
[13] K. Opolski, P. Modzelewski: Op. cit., s. 36-37.
[14] B. Kożuch: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych.* UJ, Kraków 2011, s. 60, 105.
[15] *Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego*. Red. M. Zawicki. Kraków 2002, s. 7. http://www.msap.ae.krakow.pl/doki/publ/pri_wsk.pdf (14.10.2012).
[16] B. Kożuch: Op. cit., s. 105.

organizacji, ich interesariuszom i beneficjentom poszczególnych przedsięwzięć. Nakłady poniesione przez te podmioty na realizację konkretnych przedsięwzięć przyczyniają się bowiem do zwielokrotnienia korzyści zeń płynących poprzez powstanie efektu synergii. B. Kożuch podkreśla, że „[…] umiejętność współdziałania urzędów z innymi organizacjami jest warunkiem realizacji celów organizacyjnych. We współczesnych warunkach nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie urzędów bez rzeczywistej współpracy międzyorganizacyjnej”[17].

Jako że „[…] kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbytnio od logiki zarządzania w sektorze prywatnym”[18] trafne wydaje się być stwierdzenie, iż podejmowanie działań z zakresu komunikowania społecznego, w tym public relations tak w przedsiębiorstwach, jak i w organizacjach publicznych, przekłada się w długofalowej perspektywie na zwiększenie zysków. Można zatem mówić o efektywności prowadzenia działań komunikacyjnych także w odniesieniu do organizacji publicznych. Przedsiębiorstwa dawno już „zorientowały się”, jak ważną rolę odgrywa systematyczne, dwustronne, mądre komunikowanie się z otoczeniem zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym, szczególnie w przypadku wystąpienia tzw. sytuacji kryzysowej.

Organizacje publiczne wciąż jednak nie są na tyle otwarte na komunikowanie się z otoczeniem, jak przedsiębiorstwa, choć „[…] wzajemne oddziaływanie organizacji i ich środowiska zewnętrznego sprzyja dopasowaniu ich działalności do rzeczywistych potrzeb publicznych [a – przyp. autora] duży stopień otwartości mający charakter przenikania idei i różnorodnych informacji leży zarówno w interesie organizacji, jak i środowisk, na rzecz których one działają”[19]. Podkreśla się przy tym, że „[…] tworzenie wizerunku urzędu to dotychczas niedoceniany instrument zarządzania samorządowego, przy czym obecnie coraz częściej dostrzega się „[…] zjawisko wzrostu zainteresowania publicznym i organizacyjnym komunikowaniem się urzędów samorządowych z obywatelami i innymi interesariuszami”[20].

Otwartość organizacji publicznej w stosunku do interesariuszy jest wymogiem zarządzania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem modelu współrządzenia publicznego (public governance), który koncentruje się zarówno na wewnętrznej organizacji sektora publicznego oraz jego instytucji, jak i na relacjach zewnętrznych, którym to przypisuje się główne znaczenie. Relacje te

[17] Ibid.
[18] A. Frączkiewicz-Wronka: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia.* ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 8.
[19] B. Kożuch: Op. cit., s. 52.
[20] Ibid., s. 38.

związane są z tworzeniem tzw. sieci powiązań publicznych, w skład których wchodzą między innymi władze centralne, regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz organizacje społeczne i biznesowe[21]. Otwartość ta przejawia się również w łatwości nawiązywania kontaktu z obywatelami, dzięki czemu możliwe staje się zaspokojenie ich potrzeb.

Komunikacja staje się zatem „[…] środkiem, za pomocą którego organizacja […] wysyła i otrzymuje informacje"[22]. Sposoby wymiany informacji wewnątrz i na zewnątrz organizacji określane są za pomocą sieci komunikowania, które umożliwiają wymianę informacji z jednej strony w samej organizacji, z drugiej – w relacjach z interesariuszami, przy czym w przypadku realizowania zadań o złożonym charakterze sieci o wysokim stopniu otwartości są bardziej efektywne[23].

Zweryfikowanie efektywności narzędzi stosowanych w przestrzeni publicznej, w tym również narzędzi komunikowania, określanie, w jaki sposób stosowanie tych narzędzi przekłada się na efektywność całej organizacji. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje także sam dobór metod i narzędzi komunikowania.

Środki komunikowania się organizacji publicznej w badaniach empirycznych

Wyniki badań[24] wskazują jak bardzo instytucje demokratyczne budują społeczne więzi w ramach wspólnoty terytorialnej oraz wskazują, że dla budowania społecznych więzi w ramach społeczności lokalnej ważne są czynniki związane bezpośrednio z komunikowaniem. Wymieniane czynniki to między innymi informowanie mieszkańców o działaniach urzędu, gdzie ponad 90% respondentów ze wszystkich badanych urzędów zgadza się ze stwierdzeniami, że informowanie mieszkańców o działaniach urzędu ma znaczenie dla budowania społecznych więzi w samorządzie terytorialnym.

Jak wykazały badania, akceptacja dla krytyki, rozbieżności i sporów w ramach JST jest w dużym stopniu ugruntowana. Oznacza to niejako automatycznie akceptację dla dyskusji i społecznego dialogu pomiędzy JST a otoczeniem. Występuje wysoki poziom poparcia dla różnych form angażowania się ze strony obywateli.

---

[21] Ibid., s. 105.
[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] *Funkcje public relations organizacji w przestrzeni publicznej.* Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2009. Badania empiryczne obejmowały urzędy różnych szczebli samorządu terytorialnego.

Respondenci proszeni byli o wskazanie, w jaki sposób mieszkańcy angażują się w sprawy publiczne i społeczne. W ocenie zaangażowania mieszkańców dominuje ich zaangażowanie w organizacjach pozarządowych oraz podkreśla się udział w wyborach. Ogólnie wskazuje się na wiele form zaangażowania mieszkańców w sprawy wspólnoty, w tym także takie, które wskazują na komunikowanie JST z otoczeniem; są to między innymi opinie w prasie, listy, e-maile, portale społecznościowe, forum (tabela 2).

Tabela 2

Sposób angażowania się mieszkańców w sprawy publiczne i polityczne

Wyszczególnienie		Częstość	Wskazania ogółem
Protesty, demonstracje	Urząd Marszałkowski	2	3
	Urząd Miasta, Starostwo	1	
Organizacje pozarządowe, działalność w sporcie, turystyce	Urząd Marszałkowski	10	25
	Urząd Miasta, Starostwo	15	
Opinie w prasie, listy, e-mail, portale społecznościowe, forum	Urząd Marszałkowski	5	11
	Urząd Miasta, Starostwo	6	
Kontakt z politykami, radnymi, udział w głosowaniu	Urząd Marszałkowski	7	16
	Urząd Miasta, Starostwo	9	
Uczestnictwo w spotkaniach dotyczących ważnych dla mieszkańców spraw, konsultacje społeczne	Urząd Marszałkowski	4	9
	Urząd Miasta, Starostwo	5	
Petycje, pisma, wnioski	Urząd Marszałkowski	5	10
	Urząd Miasta, Starostwo	5	
Organizują imprezy, podejmują inicjatywy	Urząd Marszałkowski	0	7
	Urząd Miasta, Starostwo	7	
Nie angażują się	Urząd Marszałkowski	1	1
	Urząd Miasta, Starostwo	0	

Respondenci zdają sobie sprawę z wagi inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców dla procesu podejmowania decyzji przez urząd. Został on oceniony średnio na 3,42. Oznacza to, że dla efektywności działań JST konieczna jest komunikacja dwukierunkowa, a nie jednokierunkowa komunikacja perswazyjna. Obrazuje to tabela 3.

Tabela 3

Ocena wpływu inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców na proces decyzyjny Urzędu

		N	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe
Wpływ inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców na proces decyzyjny Urzędu można określić jako silny	Łącznie, w tym:	52	1,00	5,00	3,4231	,80064
	Urząd Marszałkowski	16	2,00	4,00	3,4375	,62915
	Urząd Miasta, Starostwo	36	1,00	5,00	3,4167	,87423

Respondenci w wysokim stopniu doceniają znaczenie komunikowania się z mieszkańcami dla możliwości osiągnięcia celów, jakie są stawiane przed urzędem (średnia odpowiedzi wyniosła 4,21). Tym samym potwierdzają tezę, że sprawne komunikowanie JST z otoczeniem zwiększa jej efektywność (tabela 4).

Tabela 4

Znaczenie komunikowania się z mieszkańcami dla realizowania celów przez urząd

		N	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe
Dzięki komunikowaniu się z mieszkańcami można w większym stopniu realizować cele, jakie są stawiane przed Urzędem	Łącznie, w tym:	52	3,00	5,00	4,2115	,66676
	Urząd Marszałkowski	16	3,00	5,00	4,1875	,75000
	Urząd Miasta, Starostwo	36	3,00	5,00	4,2222	,63746

Ważny jest także problem dwustronności komunikacji JST-otoczenie. Podkreślony przez respondentów został fakt, że mieszkańcy mogą wpływać na stosowane przez urząd narzędzia komunikowania się, choć wpływ ten nie jest bardzo wysoki (średnia odpowiedzi 3,21 (tabela 5).

Tabela 5

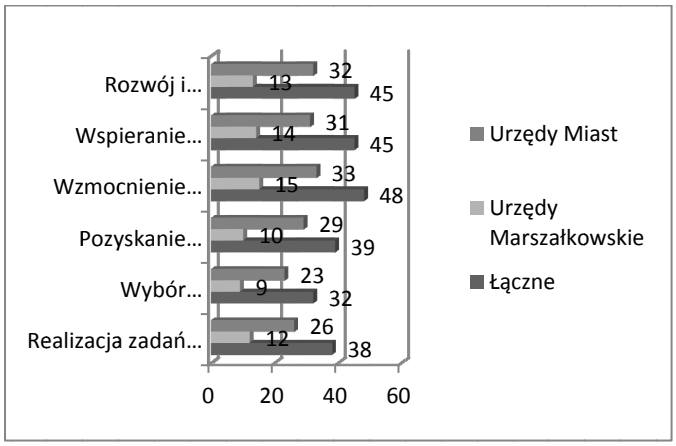
Wpływ mieszkańców na stosowane przez Urząd narzędzia komunikowania

		N	Minimum	Maksimum	Średnia	Odchylenie standardowe
Mieszkańcy mają wpływ na stosowane przez nasz Urząd narzędzia komunikacji	Łącznie, w tym:	52	1,00	5,00	3,2115	1,05415
	Urząd Marszałkowski	16	2,00	4,00	2,9375	,77190
	Urząd Miasta, Starostwo	36	1,00	5,00	3,3333	1,14642

Mieszkańcy stanowią najważniejszą grupę interesariuszy w otoczeniu urzędów, gdyż ich podstawowym zadaniem jest rozwiązywanie ich problemów oraz zaspokajanie ich potrzeb. Jak wynika z uzyskanych w badaniu danych, najważniejszym celem komunikowania z mieszkańcami jest wzmacnianie świadomości obywateli. Respondenci uważają, że urzędy pełnią rolę edukacyjną, co może być niepokojące, ponieważ może świadczyć o paternalistycznym traktowaniu interesariuszy przez urzędników. Drugi cel komunikowania to wspieranie wartościowych inicjatyw mieszkańców (wykres 1).

Wykres 1

Cele komunikowania się urzędu z mieszkańcami



Odpowiedzi na pytanie swobodne „Jakie metody i sposoby identyfikacji potrzeb, interesów i oczekiwań mieszkańców są stosowane przez Państwa Urząd?" wskazują, że urzędy nie stosują profesjonalnych metod analizy potrzeb, interesów i oczekiwań mieszkańców. Sporadycznie stosuje się monitoring mediów, rzadko także stosowany jest Internet jako przestrzeń – pośrednik w zbieraniu opinii. Podstawowym źródłem wiedzy o potrzebach i opiniach mieszkańców są „konsultacje społeczne", „rozmowy z mieszkańcami", „monitorowanie uwag wnoszonych przez pojedynczych mieszkańców bądź grupy osób", „cykliczne spotkania z wójtami" itp. W odpowiedziach takich, jak „przyjmowanie skarg", „przyjmowanie wniosków", widać daleko posuniętą pasywność urzędów w kontaktach z mieszkańcami. To na mieszkańcach spoczywa wysiłek informowania.

Nowe środki komunikowania związane z wykorzystaniem technologii informatycznych zrewolucjonizowały proces budowania relacji pomiędzy urzędami a wspólnotą terytorialną. Jednakże należy zaznaczyć dużą różnorodność innych form komunikowania. Pewne formy wynikają z regulacji prawnych, np.

BIP czy przyjmowanie skarg i wniosków od mieszkańców. Inne z aktywności samego urzędu. Wysoką liczbę pozytywnych wskazań odnotowano dla spotkań bezpośrednich pracowników i władz urzędu z interesariuszami oraz przyjmowania skarg i wniosków od mieszkańców (98,1% pozytywnych wskazań), publikacji prasowych w lokalnych mediach (96,2%). Ważną rolę pełnią także wydawnictwa własne, które stanowią istotny czynnik w informowaniu mieszkańców regionu.

Badania wskazują na asymetryczność komunikacji z mieszkańcami. JST komunikują się z obywatelami przede wszystkim, by ich pouczać, wspierać, natomiast takie cele komunikowania, jak realizacja zadań ustawowych czy zwłaszcza zbieranie informacji od obywateli traktowane są marginalnie. To pouczanie obywateli przy jednoczesnym marginalizowaniu ich wysłuchiwania jest poważnym problemem w komunikowaniu się władzy z obywatelami.

Protest jest tą formą komunikowania, która po pierwsze, świadczy o zaangażowaniu obywateli w sprawy lokalne, po wtóre, jest dzwonkiem alarmowym dla władzy. Akceptacja przez urzędników różnych form protestu jest probierzem efektywności komunikowania ich z otoczeniem – gotowości do wysłuchania poglądów czy opinii niewygodnych dla władzy.

Jednocześnie interesująca jest ocena różnych form protestu, które w zdecydowanej większości uważa się za nieskuteczne. Za skuteczne uważa się nagłośnienie problemu w mediach, co wskazuje na znaczącą rolę, jaką wypełniają media w przestrzeni publicznej (tabela 6).

Tabela 6

Ocena skuteczności form protestu mieszkańców kategoriach ich skuteczności w rozwiązywaniu problemów wspólnoty samorządowej

Wyszczególnienie		**Tak**		**Nie**		**Nie wiem**		**Razem**	
		częstość	procent	częstość	procent	częstość	procent	częstość	procent
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Demonstracje	Łącznie, w tym:	5	9,6	37	71,2	10	19,2	52	100
	Urząd Marszałkowski	2	12,5	9	56,3	5	31,3	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	3	8,3	28	77,8	5	13,9	36	100
Strajki	Łącznie, w tym:	5	9,6	38	73,1	9	17,3	52	100
	Urząd Marszałkowski	2	12,5	9	56,3	5	31,3	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	3	8,3	29	80,6	4	11,1	36	100
Pikiety	Łącznie, w tym:	6	11,5	35	67,3	11	21,2	52	100
	Urząd Marszałkowski	3	18,8	8	50,0	5	31,3	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	3	8,3	27	75,0	6	16,7	36	100
Blokady dróg	Łącznie, w tym:	5	9,6	40	76,9	7	13,5	52	100
	Urząd Marszałkowski	1	6,3	11	68,8	4	25,0	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	4	11,1	29	80,6	3	8,3	36	100

cd. tabeli 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Petycje do władz	Łącznie, w tym:	43	82,7	3	5,8	5	9,6	51	98,1
	Urząd Marszałkowski	13	81,3	-	-	3	18,8	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	30	83,3	3	8,3	2	5,6	35	97,2
Plakaty informujące o proteście	Łącznie, w tym:	22	42,3	21	40,4	9	17,3	52	100
	Urząd Marszałkowski	8	50,0	5	31,3	3	18,8	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	14	38,9	16	44,4	6	16,7	36	100
Nagłośnienie problemu w mediach	Łącznie, w tym:	41	78,8	4	7,7	7	13,5	52	100
	Urząd Marszałkowski	14	87,5	1	6,3	1	6,3	16	100
	Urząd Miasta, Starostwo	27	75,0	3	8,3	6	16,7	36	100

O pewnego rodzaju paternalistycznym podejściu urzędników do obywateli świadczy fakt, że respondenci wskazują wysoką skuteczność petycji do władz jako formy protestu. Petycje do władz w dobie zaawansowanych sondaży i komunikacji interaktywnej w mediach społecznościowych są de facto przestarzałą formą komunikacji.

Podsumowanie

Współcześnie dzięki rozwojowi demokracji, która zbudowała platformę relacji pomiędzy społeczeństwem a instytucjami rozwiązującymi jego problemy, występuje coraz częstsza konieczność odpowiedzi tych instytucji na oczekiwania i potrzeby mieszkańców.

W czasach, gdy zwłaszcza władza lokalna pełni rolę nie tyle kontrolera co organizatora, a raczej współorganizatora życia publicznego, komunikowanie jest istotnym predykatorem efektywności działań jednostki samorządu terytorialnego. Komunikowanie ma pomóc w poznaniu i zrozumieniu działań podejmowanych przez samorząd, pozwala zapewnić, że podejmuje się zadań wynikających z przyjętych zobowiązań, realizuje misję całej społeczności i w ten sposób buduje swój wiarygodny obraz w oczach wyborców i całej wspólnoty.

Właściwe opracowanie przekazów i dobór właściwych środków wpływa na zmniejszenie luki informacyjnej, pozwala na skuteczne realizowanie zadań organizacji publicznej. Regularnie informowana społeczność sama wspiera działania organów samorządu.

Bez dwustronnej komunikacji JST nie może spełniać potrzeb mieszkańców, gdyż nie ma o nich informacji. Co więcej, w przypadku czynności zakłócających tryb życia mieszkańców bez sprawnego komunikowania władze narażone są na protesty, na nagłośnienie problemu w mediach.

Bibliografia

Czaputowicz J.: *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*. „Służba Cywilna" 2005, nr 10.

Frączkiewicz-Wronka A.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia.* ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

Funkcje public relations organizacji w przestrzeni publicznej. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2009.

Jeżowski P.: *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym.* W: *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*. Red. P. Jeżowski. SGH, Warszawa 2002.

Kożuch B.: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych.* UJ, Kraków 2011.

Krynicka H.: *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. „Studia Lubuskie" 2006, nr 2.

New Public Managment. www.egov.pl (3.11.2005).

Obszary zarządzania oraz wskaźniki opisowe w metodzie rozwoju instytucjonalnego. Red. M. Zawicki. Kraków 2002. http://www.msap.ae.krakow.pl/doki/publ/pri_wsk.pdf

Opolski K., Modzelewski P.: *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004.

Pierścieniak A.: *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*. Red. R. Fedan. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, z. 20.

Verschuere B., Moray N., Decramer A.: *Commercial, Non-profit and Governmental Residential Elderly Carein Flanders: Differences in Client Selection and Efficiency?* „International Journal of Welfare", Vol. 21.

CHOOSING THE TOOLS TO COMMUNICATE WITH THE ENVIRONMENT AS THE CONDITION OF PUBLIC ORGANIZATION EFFECTIVENESS

Summary

As far as local government functioning is concerned, the well planned and conducted communication actions towards its environment influence relation building and that in turn may impact initiating profitable cooperation. Well – run communicating processes also have their impact on the effectiveness of the actions of an organization; at the same time, the appropriate choice of the communication means seems crucial.

Krzysztof Leja

Politechnika Gdańska

KILKA UWAG O DOSKONALENIU ZARZĄDZANIA UCZELNIĄ PUBLICZNĄ (ARTYKUŁ DYSKUSYJNY)

Wprowadzenie

Zarządzanie współczesną uczelnią publiczną w Polsce jest złożone nie tylko ze względu na narastającą niepewność otoczenia, permanentne niedofinansowanie z budżetu, wynikające między innymi z masowości kształcenia oraz raczkującej (wzajemnej) współpracy uczelni z biznesem. Źródeł trudności jest o wiele więcej, choćby fakt, że uczelnie są zorganizowaną anarchią (organized anarchies)[1], a sposób podejmowania decyzji opisuje bezalgorytmowy model kosza na śmieci (garbage can model)[2]. W polskich realiach władze uczelni są wybierane przez przedstawicieli społeczności akademickiej, a pomiędzy władzą jednoosobową (z mocy prawa silnie umocowaną) a władzą ciał kolegialnych (o dużej inercji) istnieje nierównowaga na rzecz tych ostatnich, co jest wynikiem głębokiego zakorzenia tradycji i kultury akademickiej.

Uniwersytety są przykładem organizacji o określonych normach dotyczących relacji wewnętrznych oraz relacji z otoczeniem[3]. Silna kultura akademicka ma zalety, ale i wiele wad[4], z których najbardziej widoczną w uczelniach jest niechęć do zmian. Na efekty dostrzeganego już coraz wyraźniejszego otwarcia uczelni publicznych na oczekiwania interesariuszy trzeba będzie zaczekać[5]. Uniwersytet utożsamiany z organizacją mechanistyczną, w której dominuje sztywna struktura i hierarchia, może sprzyjać efektywności, natomiast uczelnia

---

1 M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen: *A Garbage can Model of Organizational Choice*. „Administrative Science Quarterly" 1972, Vol. 17, No. 1, s. 1-25.

2 Ibid.; K. Bolesta-Kukułka: *Decyzje menedżerskie*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 165-167.

3 B.R. Clark: *The Organizational Saga in Higher Education*. „Administrative Science Quarterly" 1972, Vol. 17, s. 178-184. Por także: M. Kwiek: *Transformacje uniwersytetu*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010, s. 214-217.

4 Cz. Sikorski: *O zaletach słabej kultury akademickiej*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2008, nr 6, s. 39-48.

5 Struktura przychodów (budżetowe/pozabudżetowe) polskich uczelni wszystkich typów jest niemal stała od 1995 roku.

postrzegana jako żywy organizm[6], gdzie proces podejmowania decyzji jest elastyczny, sprzyja twórczości. Jak zatem pogodzić konieczność doskonalenia efektywności uczelni publicznych z zapewnieniem autonomii uczonym i optymalnych warunków do kreatywności, tak ważnej w dzisiejszej konkurencyjnej, zglobalizowanej gospodarce?

Oczywista konstatacja, że uczelnia jest miejscem eksploatacji wiedzy – upowszechniania poznanej i uznanej wiedzy, a także eksploracji – tworzenia wiedzy nowej skłania do zastanowienia się nad zasadnością implementacji w strukturach organizacyjnych uczelni koncepcji organizacji oburęcznej (ambidextrous organization), co jest celem opracowania. W koncepcji organizacji oburęcznej, zaproponowanej przez R.B. Duncana (1976) i rozwiniętej między innymi przez Ch. O'Reilly III i M. Tushmana oddzielone są dwie sfery działalności organizacji: nowa – badawcza (tj. odkrywanie nowej wiedzy), rozwijana w wyniku rewolucyjnych zmian, i tradycyjna – eksploatacyjna (przekazywanie wiedzy dotychczasowej), doskonalona ewolucyjnie[7]. Te dwie sfery funkcjonują „obok" siebie, lecz ściśle współpracują, a elementem łączącym jest jednostka integrująca, złożona z doświadczonych pracowników uczelni[8].

Status quo w uczelniach publicznych i co dalej?

Peter Drucker twierdził, że zmiany w instytucjach publicznych można wdrożyć tylko z zewnętrz lub w wyniku katastrofy i przytaczał przykład pruskiego dyplomaty Wilhelma von Humboldta, autora koncepcji uniwersytetu liberalnego[9]. Drucker sformułował też przewrotne jak na owe czasy pytanie: czego biznes może się nauczyć od organizacji non-profit?[10]. Odnosząc te rozważania do uczelni można zapytać, jak pogodzić tradycyjne, zdecentralizowane struktury badawcze ulokowane na poszczególnych wydziałach z silnym centrum kierującym, którego zadaniem jest dążenie do poprawy efektywności uczelni publicznych, co proponuje Burton Clark w koncepcji uniwersytetu przedsiębiorczego.

---

6 G. Morgan: *Obrazy organizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 41-84.

7 M.L. Tushman, Ch. O'Reilly III: *Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change*. „California Management Review" 1996, Vol. 38, No. 4, s. 8-30; J. Birkinshaw, C. Gibson: *Building Ambidexterity Into an Organization*. „MIT Sloan Management Review" 2004, Summer, s. 47-55; J. March: *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*. „Organization Science" 1991, Vol. 2, No. 1, s. 71-87.

8 Ze względu na ograniczone ramy artykułu, pominięto rozważania dotyczące jednostki integrującej.

9 P. Drucker: *Natchnienie i fart, czyli innowacja i przedsiębiorczość*. Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2004.

10 P. Drucker: *What Can Business Learn from Non-profits*? „Harvard Business Review" 1989, Vol. 20, No. 1, s. 88-93.

Polskie uczelnie publiczne z jednej strony są silnie osadzone w tradycji uniwersytetu humboldtowskiego, z drugiej zaś znajdują się pod rosnącą presją interesariuszy (zarówno tych bliższych – bezpośrednich, jak i dalszych, jakim jest społeczeństwo) doskonalenia efektywności. W uczelniach można dostrzec pojawiające się struktury organizacyjne sprzyjające wdrażaniu koncepcji Clarka. Pojawia się również pytanie o możliwość i zasadność tworzenia i wdrażania w uczelniach koncepcji zarządzania, opartych na paradygmatach odnoszących się do organizacji komercyjnych. Pytanie jest zasadne, gdyż z jednej strony zwiększa się presja społeczna na efektywne i transparentne wykorzystywanie środków publicznych (rosnących z uwagi na masowość kształcenia na poziomie wyższym, lecz niewystarczających), a z drugiej dostrzegana jest konieczność zmian w samej uczelni tak, aby decentralizacji zarządzania towarzyszyło delegowanie odpowiedzialności, a także zmiany w kierunku wzmocnienia centrum decyzyjnego. Te trendy wpisują się w nurt Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i public governance[11], stopniowo zyskujących sojuszników w Polsce.

W ostatnich latach pojawiło się w światowej literaturze dotyczącej badań nad szkolnictwem wyższym wiele opracowań naukowych analizujących możliwości doskonalenia efektywności funkcjonowania uczelni przez wdrażanie elementów zarządzania strategicznego. Leo Goedegebuure i Harry De Boer analizują proces decyzyjny w uczelniach[12], Cyndia Hardy, Ann Langley, Henry Mintzberg i Janet Rose zastanawiają się nad różnymi aspektami budowania strategii uniwersytetu[13], De Boer, Enders i Leisyte opisują zmiany w uczelniach holenderskich od początku lat 90., określając je „from government to governance”[14]. Podejścia te wpisują się w koncepcję uniwersytetu interesariuszy autorstwa Bena Jongbloeda i Leo Goedegebuure, wykorzystującą teorię R. Freemanna[15], a także koncepcję uniwersytetu przedsiębiorczego zaproponowaną

[11] Na grunt praktyki polskich organizacji, zarządzanie publiczne przeniosła prof. B. Kożuch. B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne*. Placet, Warszawa 2004. Obecnie prace badawcze w tej subdyscyplinie nauk o zarządzaniu są prowadzone między innymi w Instytucie Spraw Publicznych UJ oraz Katedrze Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

[12] L. Goedegebuure, H. de Boer: *Governance and Decision Making in Higher Education. Comparative Aspects*. „Tertiary Education and Management” 1996, Vol. 2, No. 2, s. 160-169.

[13] C. Hardy, A. Langley, H. Mintzberg, J. Rose: *Strategy Formation in University Setting*. W: *College and University Organization: Insights from Behavioral Sciences*. Ed. J.L. Bess. Ney York University Press, New York 1984, s. 169-210, za: *Management and Decision-making in Higher Education Institutions. A Reader*. Ed. I. Jenniskens. LEMMA Publishers, Utrecht 2001, s. 93-130.

[14] H.F. De Boer, J. Enders, L. Leisyte: *Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University*. „Public Administration” 2007, Vol. 85, No. 1, s. 29-30.

[15] B.W.A. Jongbloed, L.C.J. Goedegebuure: *From the Entrepreneurial University to the Stakeholder University*. The International Congress ‘Universities and Regional Development in the Knowledge Society’, 12-14 November, Barcelona 2001.

przez B. Clarka[16]. Jednocześnie są one odejściem od koncepcji uniwersytetu jako luźnej organizacji[17] czy profesjonalnej biurokracji organizacji typu „bottom heavy"[18]. Znamienne zdanie wygłosił De Boera uznając, że współczesny uniwersytet w coraz mniejszym stopniu jest organizacją złożoną z wielu wokalistów (academic multi vocalism), ewoluując w kierunku zintegrowanej struktury[19].

Próby wdrożenia nowych koncepcji zarządzania uczelnią stwarzają możliwość zmian struktury w kierunku tworzenia centrum doskonałości przy uszanowaniu tradycyjnej roli uniwersytetu utożsamianej ze świątynią wiedzy[20]. Połączenie tych dwóch cech uczelni wymaga transcendentnego podejścia do paradoksu, z którym mamy do czynienia w każdej organizacji, w tym również w instytucjach akademickich, czy przeprowadzać zmiany ewolucyjnie czy rewolucyjnie. „Ewolucja" oznacza przedłużający się okres fazy wzrostu organizacji bez wstrząsów, natomiast termin „rewolucja" oznacza okresy zaburzeń w rozwoju organizacji[21]. Zmiany rewolucyjne są nazywane burzycielskimi, wywrotowymi lub radykalnymi, natomiast zmiany ewolucyjne płynnymi[22]. Zmiany rewolucyjne odbywają się pod presją czasu i wymagają „zagęszczenia wysiłku"[23].

Czy możliwe jest jednoczesne dokonywanie w uczelniach zmian ewolucyjnych i rewolucyjnych?[24]. Jeśli odpowiedź na tak postawione pytanie ma być pozytywna, trzeba przyjąć za Collinsem i Porrasem, że współczesne organizacje nie poddają się „tyranii ALBO", lecz starają się przyjąć „geniusz I", co oznacza akceptację paradoksu i dążenie do osiągnięcia sprzecznych idei jednocześnie[25]. Przed takim trudnym zadaniem stają również współczesne uczelnie publiczne[26].

---

[16] B.R. Clark: *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Pergamon, For IAU Press, Oxford 1998; B.R. Clark: *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*. Society for Research into Higher Education & Open University Press, New York 2004.

[17] K.E. Weick: *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. „Administrative Science Quarterly" 1976, Vol. 21, No. 1, s. 1-19.

[18] H. Mintzberg: *Structure in Five. A Synthesis of the Research on Organizational Design*. „Management Science" 1980, Vol. 26, No. 3, s. 322-341.

[19] H.F. De Boer, J. Enders, L. Leisyte: Op. cit.

[20] S. Tahar, C. Niemeyer, R. Boutellier: *Transferral of Business Management Concepts to Universities as Ambidextrous Organizations*. „Tertiary Education and Management" 2011, Vol. 17, No. 4, s. 292; J. Woźnicki: *The University as Institution of Public Domain. The Polish Perspective*. UNESCO-CEPES, Warszawa-Bukareszt 2010.

[21] L.E. Greiner: *Evolution and Revolution as Organizations Grow*. „Harvard Business Review" 1972, July-August, s. 38.

[22] B. de Wit, R. Meyer: *Synteza strategii*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 120.

[23] J. Skalik: *Problem dynamiki zmian w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*. W: *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*. Red. J. Skalik. Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2006, nr 1141.

[24] Ibid., s. 181-182.

[25] J.C. Collins, J.I. Porras: *Wizjonerskie organizacje*. Jacek Santorski – Wydawnictwa Biznesowe, Warszawa 2003, s. 62-63.

[26] K. Leja: *Koncepcje zarządzania współczesnym uniwersytetem*. Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2011.

Ewolucja uniwersytetu w kierunku oburęcznej organizacji

Organizacja oburęczna uniwersytetu stwarza możliwość zachowania równowagi pomiędzy działalnością związaną z eksploatacja i eksploracją wiedzy[27]. Co do konieczności zachowania równowagi pomiędzy eksploatacją i eksploracją uczelni są zgodni, problem w tym, jak tę równowagę osiągnąć[28]. Wspólną cechą organizacji oburęcznych jest przywiązywanie znaczenia do kultury i wartości organizacji oraz społecznej odpowiedzialności, co jest ważne w odniesieniu do współczesnych uczelni. Autonomia, podejmowanie ryzyka, otwartość wobec innowacji to cechy oburęcznej organizacji uniwersytetu, natomiast sposób ich wyrażania w poszczególnych uczelniach może być zróżnicowany, szanujący ich odrębność.

Zmiana w kierunku uniwersytetu o oburęcznej organizacji składać się będzie z dwóch procesów: 1) rozproszenia celów, działań i zasobów uczelni dotyczących kształcenia i działalności badawczej, dotychczas powiązanych ze sobą oraz 2) powiązania tej działalności w inny sposób[29].

Związki kształcenia i badań naukowych są oczywiste, jednak zasadne jest inne niż dotychczas ułożenie relacji między nimi. Przykładami działań w uczelniach zmierzającymi w tym kierunku jest tworzenie centrów dydaktycznych i badawczych oraz segmentów peryferyjnych[30]. Warte zastanowienia jest przemyślenie zmian w obecnej strukturze organizacyjnej uczelni, z wydziałami tworzącymi oś organizacyjną, i interdyscyplinarnymi zespołami międzywydziałowymi, pełniącymi rolę koordynacyjną (rys. 1), w kierunku struktury, gdzie osią organizacyjną będą zespoły o samodzielnymi statusie, tworząc oś organizacyjną, natomiast wydziały pełnić będą funkcję koordynacyjną (rys. 2)[31]. Propozycja taka wymaga, aby wydziały koncentrowały się na masowym kształceniu studentów na I stopniu studiów, natomiast zespoły naukowo-dydaktyczne koncentrowały się na działalności badawczej oraz kształceniu studentów podejmujących, w wyniku sprawdzianu kompetencji, studia II i III stopnia.

---

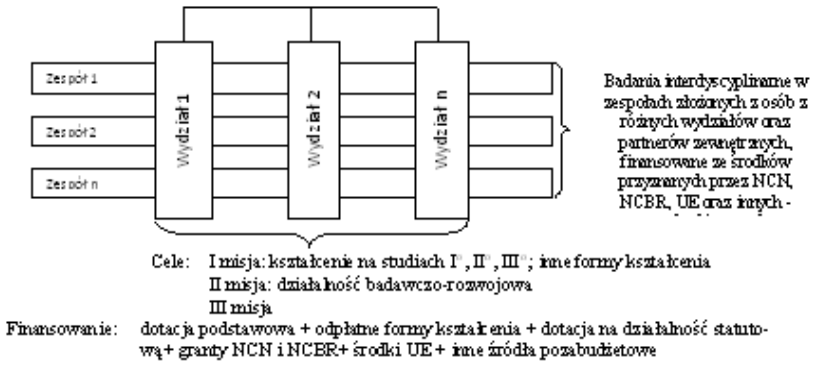
[27] D.A. Levinthal, J.G. March: *The Myopia of Learning*. „Strategic Management Journal" 1993, Vol. 15, Winter, s. 105; M. Bratnicki: *Kształtowanie przedsiębiorczego rozwoju organizacji w warunkach nieprzewidywalności zmian*. W: *Zarządzanie w warunkach nieprzewidywalności zmian*. Red. J. Rokita. Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2009, s. 29.

[28] A.K. Gupta, K.G. Smith, C.E. Shalley: *The Interplay Between Exploration and Exploitation*. „Academy of Management Journal" 2006, Vol. 49, No. 4, s. 697.

[29] R. Norman: *Przeformułowanie w biznesie. Jak mapa zmienia krajobraz*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2012, s. 40.

[30] Segmenty peryferyjne to jednostki organizacyjne uczelni, które mają bezpośredni kontakt z otoczeniem, a ich rolą jest rozwijanie współpracy z otoczeniem, np. Biuro Karier, Konwent, Rada Społeczna Uczelni, Centrum Kształcenia Ustawicznego, inkubatory przedsiębiorczości, Dział Współpracy z Gospodarką itp.

[31] J. Wissema: *Uniwersytet trzeciej generacji*. Wydawnictwo ZANTE, Święta Katarzyna 2009, s. 120-123.



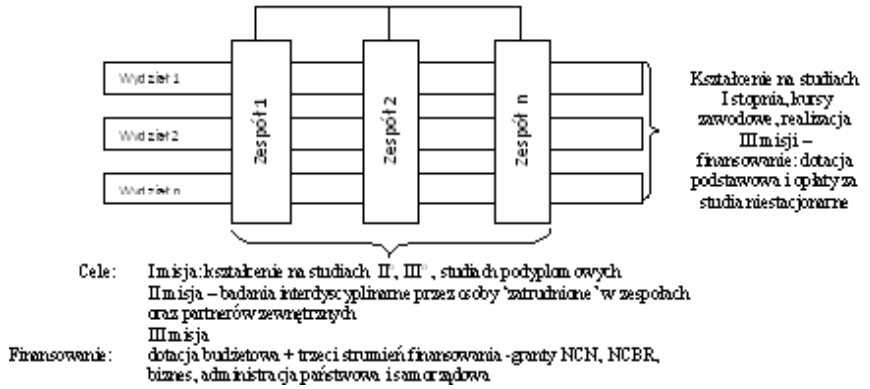
Rys. 1. Tradycyjna struktura uniwersytetu (poziom podstawowych jednostek organizacyjnych)

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem J. Wissema: *Uniwersytet trzeciej generacji*. Wydawnictwo ZANTE, Święta Katarzyna 2009, s. 120.

Źródłem finansowania wydziałów byłaby dotacja podstawowa oraz odpłatne formy kształcenia (lub opłaty za studia I stopnia, jeśli takie by wprowadzono). Zespoły uzyskiwałyby finansowanie z tzw. trzeciego strumienia finansowania (głównie granty z Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, środki z biznesu i środki UE). Rolą zespołów byłoby budowanie relacji z instytucjami partnerskimi i konkurującymi zarazem. Współkonkurowanie wpisane byłoby w misję uczelni. Celem wydziałów byłaby głównie eksploatacja wiedzy i przekazywanie jej studentom, natomiast celem zespołów naukowo-dydaktycznych głównie jej eksploracja, zarówno w zakresie badań podstawowych, jak i stosowanych.

Na wydziałach zatrudnieni byliby nauczyciele akademiccy (niezależnie od stopnia i tytułu naukowego) na stanowiskach dydaktycznych, co nie wykluczałoby zapraszania na poszczególne wykłady pracowników naukowo-dydaktycznych zatrudnionych w zespołach. W zespołach zatrudnieni byliby nauczyciele akademiccy na stanowiskach naukowo-dydaktycznych, co również nie wykluczałoby zapraszania na wybrane zajęcia nauczycieli z wydziałów. Pensa pracowników wydziałów byłyby wyższe niż zespołów.

Wydziały oceniane byłyby głównie na podstawie uzyskanych efektów kształcenia, natomiast podstawą oceny zespołów, oprócz efektów kształcenia studentów II i III stopnia, byłaby kreatywność mierzona wielkością środków pozyskanych na działalność B+R, rozwojem sieci współpracy, liczbą publikacji w czasopismach z listy JCR (wraz z liczbą cytowań) oraz z listy MNiSzW, w tym publikacji wspólnych, efektami współpracy z otoczeniem biznesowym i rządowo-samorządowym, wdrożeniami, a także efektami inicjatyw w zakresie popularyzacji wiedzy wśród młodzieży.



Rys. 2. Struktura uniwersytetu o organizacji oburęcznej (poziom podstawowych jednostek organizacyjnych)

Źródło: Ibid., s. 121.

W ten sposób urzeczywistnić można ideę organizacji oburęcznej i, co ważne, realnie wzmocnić znaczenie działalności dydaktycznej uczelni, której ważna rola jest nie do przecenienia. Nadanie należnego miejsca dydaktyce obecnie utrudnia fakt, że nauczyciele akademiccy są oceniani głównie za uzyskane osiągnięcia naukowe, co nie sprzyja doskonaleniu jakości kształcenia. Propozycja nowej struktury organizacyjnej uczelni stwarza też możliwość, aby pracownicy naukowo-dydaktyczni koncentrowali się na pracy w interdyscyplinarnych zespołach badawczych, przenosząc swoją aktywność dydaktyczną na studia II i III stopnia.

Podsumowanie

Zaproponowana organizacja uniwersytetu oparta jest na koncepcji organizacji oburęcznej Duncana i rozwiniętej przez Tushmana i O'Reilly III[32], nawiązuje również do koncepcji uniwersytetu III generacji zaproponowanej przez Wissemę[33]. Uniwersytet taki ma wyróżnione zdecentralizowane struktury podstawowe (wydziały), których celem jest realizacja misji edukacyjnej uczelni, oferując masowe usługi dydaktyczne dla studentów I stopnia studiów, natomiast zespoły naukowo-dydaktyczne kształcą najlepszych studentów na II i III stopniu studiów, zapraszając ich także do udziału w pracach badawczych. Rolą struktur

[32] M.L. Tushman, Ch.A. O'Reilly III: Op. cit.
[33] J. Wissema: Op. cit.

administracyjnych uczelni jest utrzymanie i rozwój infrastruktury, w tym w szczególności informatycznej, zgodnej z potrzebami pracowników wydziałów i zespołów. Miarą osiągnięć struktur tworzących oś organizacyjną (zespołów) są głównie porównania międzynarodowe, miarą osiągnięć struktur tworzących oś koordynacyjną (wydziałów) jest ocena efektów kształcenia. Miarą efektywności struktur wspierających są porównania z ofertą firm komercyjnych. Granice pomiędzy zakresem zadań wydziałów i zespołów są płynne, a jednym z celów władz uczelni jest zintegrowany system zarządzania.

Zaproponowane zmiany organizacji uniwersytetu mogą sprzyjać ewoluowaniu uczelni z typowo dydaktycznych[34] w kierunku uczelni badawczych (research-intensive), zachowując jednocześnie funkcję centrum kształcenia na poziomie wyższym. Propozycja może wywoływać emocje i spotkać się z oporem w znacznej części konserwatywnie nastawionego środowiska akademickiego. Wydaje się jednak, że zaproponowane zmiany są zbieżne z oczekiwaniami uczonych, którzy chcieliby poświęcić więcej czasu pracy badawczej, a także tych, którzy realizują się pełniąc jakże ważne role nauczycieli akademickich.

Nie podjęto tu próby formułowania wniosków praktycznych, a jedynie starano się podjąć dyskusję na temat przyszłości organizacji uczelni, mając na uwadze opinię Herberta Simona, noblisty, któryw pracy *Administrative behavior* wydanej w 1947 roku „poddał w wątpliwość zasadność poszukiwań jednego, najlepszego sposobu"[35] rozwiązania problemu. Nie poszukuje się również jednej, najlepszej recepty na lepsze funkcjonowanie uczelni. W artykule przedstawiono propozycję doskonalenia strategii uniwersytetu, wykorzystując koncepcję organizacji oburęcznej. Propozycja jest z pewnością dyskusyjna, jednak biorąc pod uwagę cienie masowości kształcenia uznano, że zmiana organizacji uczelni o 90°, by, jak pisze Norman, najpierw rozproszyć dotychczas związane nierozłącznie rodzaje działalności, aby je następnie inaczej skonfigurować jest uzasadniona.

Bibliografia

Birkinshaw J., Gibson C.: *Building Ambidexterity Into an Organization*. „MIT Sloan Management Review" 2004, Vol. 45, No. 4.

Bolesta-Kukułka K.: *Decyzje menedżerskie*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

[34] W polskich uczelniach publicznych struktura przychodów dydaktycznych do badawczych ma się jak 80:20 i niemal nie zmienia się w poszczególnych typach uczelni od 1995 roku.

[35] R. Norman: Op. cit., s. 19.

Bratnicki M.: *Kształtowanie przedsiębiorczego rozwoju organizacji w warunkach nieprzewidywalności zmian*. W: *Zarządzanie w warunkach nieprzewidywalności zmian*. Red. J. Rokita. Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2009.

Clark B.R.: *The Organizational Saga in Higher Education*. „Administrative Science Quarterly" 1972, Vol. 17.

Clark B.R.: *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Pergamon, For IAU Press, Oxford 1998.

Clark B.R.: *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*. Society for Research into Higher Education & Open University Press, New York 2004.

Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P.: *A Garbage can Model of Organizational Choice*. „Administrative Science Quarterly" 1972, Vol. 17, No. 1.

Collins J.C., Porras J.I.: *Wizjonerskie organizacje*. Jacek Santorski – Wydawnictwa Biznesowe, Warszawa 2003.

De Boer H.F., Enders J., Leisyte L.: *Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University*. „Public Administration" 2007, Vol. 85, No. 1.

De Wit B., Meyer R.: *Synteza strategii*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.

Drucker P.: *Natchnienie i fart, czyli innowacja i przedsiębiorczość*. Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2004.

Drucker P.: *What can Business Learn from Non-profits?* „Harvard Business Review" 1989, Vol. 20, No. 1.

Goedegebuure L., De Boer H.F.: *Governance and Decision Making in Higher Education. Comparative Aspects*. „Tertiary Education and Management" 1996, Vol. 2, No. 2.

Greiner L.E.: *Evolution and Revolution as Organizations Grow*. „Harvard Business Review" 1972, July-August.

Gupta A.K., Smith K.G., Shalley C.E.: *The Interplay Between Exploration and Exploitation*. „Academy of Management Journal" 2006, Vol. 49, No. 4.

Jongbloed B.W.A., Goedegebuure L.C.J.: *From the Entrepreneurial University to the Stakeholder University*. The International Congress 'Universities and Regional Development in the Knowledge Society', 12-14 November, Barcelona 2001.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.

Kwiek M.: *Transformacje uniwersytetu*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010.

Leja K.: *Koncepcje zarządzania współczesnym uniwersytetem*. Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2011.

Levinthal D.A., March J.G.: *The Myopia of Learning*. „Strategic Management Journal" 1993, Vol. 15.

Management and Decision-making in Higher Education Institutions. A Reader. Ed. I. Jenniskens. LEMMA Publishers, Utrecht 2001.

March J.G.: *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*. „Organization Science" 1991, Vol. 2, No. 1.

Mintzberg H.: *Structure in 5's. A Synthesis of the Research on Organizational Design*. „Management Science" 1980, Vol. 26, No. 3.

Morgan G.: *Obrazy organizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Norman R.: *Przeformułowanie w biznesie. Jak mapa zmienia krajobraz*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2012.

Sikorski Cz.: *O zaletach słabej kultury akademickiej*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2008, nr 6.

Skalik J.: *Problem dynamiki zmian w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*. W: *Zmiana warunkiem sukcesu. Dynamika zmian w organizacji – ewolucja czy rewolucja*. Red. J. Skalik. Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2006, nr 1141.

Tahar S., Niemeyer C., Boutellier R.: *Transferral of Business Management Concepts to Universities as Ambidextrous Organizations*. „Tertiary Education and Management" 2011, Vol. 17, No. 4.

Tushman M.L., O'Reilly III Ch.A.: *Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change*. „California Management Review" 1996, Vol. 38, No. 4.

Weick K.E.: *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. „Administrative Science Quarterly" 1976, Vol. 21, No. 1.

Wissema J.: *Uniwersytet trzeciej generacji*. Wydawnictwo ZANTE, Święta Katarzyna 2009.

Woźnicki J.: *The University as Institution of Public Domain. The Polish Perspective*. UNESCO-CEPES, Warszawa-Bukareszt 2010.

SOME REMARKS ON HIGHER EDUCATION MANAGEMENT AND DEVELOPMENT (DISCUSSION PAPER)

Summary

The article proposes an ambidextrous organization adaptation in public universities. The essence of the proposal is to change the organization of HEI of "90 °", i.e. one in which the faculties create an organization axis and research teams the coordination axis to which the roles are reversed. In ambidextrous university faculties are mainly engaged in mass education on the first level and research teams educate elites of students at the level II and III, conducted R&D activities simultaneously. According to the author, this proposal creates conditions for more effective use of human resources in HEIs.

Joanna Łuczak

Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

PODEJMOWANIE DECYZJI PRZEZ PRZEŁOŻONYCH W POLICJI – BADANIE WYBRANYCH ASPEKTÓW

Wprowadzenie

Podejmowanie trafnych decyzji we współczesnym świecie wymaga nie tylko poznania stosunków w nim zachodzących, przedmiotów i zachowań ludzkich, lecz także poznania samego siebie, zdobycia wiedzy i „doświadczenia życiowego". Podejmowanie decyzji to podstawowa aktywność, wszystkie procesy decyzyjne jako środki służą tworzeniu i przetwarzaniu organizacji, w której na każdym kroku podejmuje się decyzje. Problematyka związana z działaniem organizacji zależna jest od procesów podejmowania różnego typu decyzji, które ją kształtują[1]. Kierowanie organizacją poprzez podejmowanie decyzji stanowi wyzwanie, które jest związane ze zmianami zachodzącymi zarówno w otoczeniu, jak i w samej organizacji. Podejmowanie decyzji jest szczególnym wyzwaniem w organizacjach publicznych, ponieważ kierownik-przełożony znajduje się pod dużą presją społeczną. Oczywistym przykładem tego typu organizacji jest policja, która pełni szczególną rolę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Efektywne działania policji w różnego rodzaju sytuacjach nie byłoby możliwe bez skutecznego zarządzania. Specyfika sytuacji, w jakich muszą pracować policjanci powoduje, że bardzo często brak im możliwości i czasu na dokładne analizowanie zaistniałej sytuacji i zastanowienie się, która decyzja jest tą najwłaściwszą. Można więc zauważyć, jak ważną rolę odgrywa trafne decydowanie i jakie to niesie za sobą konsekwencje.

Przeprowadzenie aktualnych badań dotyczących problematyki decydowania w specyficznej organizacji jaką jest policja było niezbędne, by zwrócić uwagę na złożoność problemu decydowania i rozwiązywania różnego rodzaju problemów

---

[1] M.J. Hatch: *Teoria organizacji*. PWN, Warszawa 2002, s. 270, 277.

przez policjantów w sposób spełniający wymagania stawiane przez społeczeństwo. Opracowanie łączy obszar podejmowania decyzji w organizacjach z działalnością i organizacją pracy w policji, która jest najważniejszą i największą instytucją, odpowiedzialną za bezpieczeństwo wewnętrzne. Celem przeprowadzonych badań empirycznych było analiza problemu podejmowania decyzji kierowniczych przez funkcjonariuszy pełniących służbę w policji w jednostkach organizacyjnych podległych Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi. Badania dotyczyły zagadnień aktualnych, o dużym znaczeniu dla kadry zarządzającej policją, a także dla samych funkcjonariuszy podczas wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Obecna kadra kierownicza policji powinna posiadać nowe umiejętności, wykorzystywać nowoczesne metody zarządzania, gdyż skuteczniejsze podejmowanie decyzji przez przełożonych usprawnia działanie policji. Zatem ważne staje się zastosowanie teorii podejmowania decyzji w procesach decydowania przełożonych w policji. Analiza procesu decyzyjnego, dokonana w opracowaniu, ukazuje złożoność problematyki skutecznego decydowania przez przełożonych. Artykuł nakreśla także problem decyzji w aspekcie organizacyjnym oraz problem stresu w jednostkach policji.

Przedmiot i podmiot badań – zakres

Przemiany gospodarcze i szybki rozwój cywilizacyjny spowodowały, iż potrzebna jest cykliczna analiza zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Dlatego też konieczne stało się przeprowadzenie badań, które ukażą aktualne problemy związane z istotą podejmowania decyzji w policji. Zmieniająca się rzeczywistość stawia nowe wyzwania również organom policji. Szczególnie ważne stają się poszukiwania rozwiązań aktualnych problemów związanych z podejmowaniem decyzji przez przełożonych w policji, gdyż przekładają się one na bezpieczeństwo publiczne.

Funkcjonowanie przełożonego w roli decydenta czy informatora zależy między innymi od jego umiejętności komunikowania się, pokonywania przeszkód i uwzględniania uwarunkowań skutecznego porozumiewania się. Przekazywana przez niego decyzja powinna być zrozumiała, wiarygodna i zaakceptowana przez podwładnych[2]. Przedstawione w publikacji aktualne zagadnienia podejmowania decyzji w policji jako organizacji, stanowią szczególny obszar badawczy. Artykuł jest częścią bardziej złożonych badań, które przeprowadzono w jednostkach policji. Program badawczy składał się z następujących technik badawczych:

[2] S. Weremiuk: *Komunikacja wewnętrzna w Policji – stan obecny i projekt zmian*. W: *Komunikacja wewnętrzna w Policji.* Red. M. Hermanowski, S. Weremiuk. WSUS, Poznań 2011, s. 24-25.

Etap 1. Wstępna eksploracja problematyki – wywiady eksperckie. Uzyskane od rozmówców informacje stanowiły podstawę do stworzenia kwestionariusza ankiety, a co za tym idzie przeprowadzonych później wywiadów swobodnych oraz zogniskowanego wywiadu grupowego.

Etap 2. Badania ankietowe – zostały przeprowadzone na podstawie kwestionariusza ankiety.

Etap 3. Wywiady swobodne, które przeprowadzone były na podstawie stworzonej listy pytań do omówienia.

Etap 4. Zogniskowany wywiad grupowy – przeprowadzony w celu pogłębienia interpretacji uzyskanych wyników badań metodą ankietową oraz informacji uzyskanych podczas przeprowadzania wywiadów swobodnych.

Zastosowane metody badawcze powodują, że artykuł ten może mieć walory poznawcze, szczególnie z perspektywy polskiej. Hipotezy badawcze są ważne w procesie badawczym poprzez wpływ, jaki wywierają na ukierunkowywanie badań i dobór metod badawczych[3]. Poniższe hipotezy były weryfikowane za pomocą rezultatów i interpretacji przeprowadzonych badań własnych:

H.1. Można wyodrębnić specyfikę podejmowania decyzji kierowniczych w policji.

H.2. Decyzje kierownicze podejmowane w policji łączą aspekty racjonalnej analizy oraz intuicyjnego podejmowania decyzji.

H.3. Kluczowym wyróżnikiem decyzji kierowniczych w policji jest ich stresogenność.

H.4. Można zaproponować model podejmowania decyzji kierowniczych w policji.

W artykule skupiono się na badaniach jakościowych, których interpretację omówiono szerzej. Wywiady swobodne zostały przeprowadzone w siedzibach jednostek organizacyjnych policji, w których policjanci pełnili służbę. Obejmowały grupę 22 funkcjonariuszy, zajmujących stanowiska kierownicze i wykonawcze (tabela 1).

Tabela 1

Struktura próby policjantów badanych w wywiadach swobodnych z podziałem na stanowiska służbowe

Stanowisko służbowe	Liczba policjantów	Udział procentowy
Kierownicze stanowisko służbowe	8	36,4%
Wykonawcze stanowisko służbowe	14	63,6%
Łącznie	22	100%

[3] S. Sudoł: *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*. TNOiK, Toruń 2007, s. 64.

Zogniskowany wywiad grupowy przeprowadzony został w grupie dyskusyjnej liczącej 9 funkcjonariuszy policji, pełniących służbę na różnych stanowiskach, zarówno Komendy Miejskiej Policji w Łodzi, jak i Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi (tabela 2).

Tabela 2

Wykaz uczestników grupy dyskusyjnej z podziałem na stanowiska służbowe

Stanowisko służbowe	Liczba policjantów	Udział procentowy
Kierownicze stanowisko służbowe	4	44,4%
Wykonawcze stanowisko służbowe	5	55,6%
Łącznie	9	100%

Zastosowane techniki badawcze pozwoliły na uzyskanie wyników i interpretację badań w następujących zakresach:

1. Wywiad swobodny – specyfika podejmowania decyzji kierowniczych w policji, stresogenność jako kluczowy wyróżnik decyzji kierowniczych w policji, aspekty racjonalnej analizy oraz intuicyjnego podejmowania decyzji kierowniczych w policji, ustalenie, czy można zaproponować model podejmowania decyzji kierowniczych w policji i zebranie danych umożliwiających jego stworzenie.

2. Zogniskowany wywiad grupowy – policjanci podejmujący decyzje kierownicze, czas jako czynnik determinujący podejmowanie decyzji kierowniczych przez funkcjonariuszy policji, ryzyko występujące przy podejmowaniu decyzji kierowniczych przez policjantów, zachowanie się stron podejmujących decyzje kierownicze w sytuacjach trudnych, specyfika podejmowania decyzji kierowniczych w policji, stresogenność jako kluczowy wyróżnik decyzji kierowniczych w policji, aspekty racjonalnej analizy oraz intuicyjnego podejmowania decyzji kierowniczych w policji, zebranie danych umożliwiających stworzenie modelu podejmowania decyzji kierowniczych w policji.

Wyniki badań i ich analiza

Uczestnicy badania uznali, że służba w policji jest specyficzna. Każda sytuacja, w jakiej znajdują się policjanci pełniąc służbę jest inna. Zdarzenia są podobne do siebie, ale nie identyczne. Często policjanci narażeni są na niebezpieczeństwo. Niejednokrotnie są zmuszeni do działania i podejmowania decyzji pod presją. Jest to jeden z najbardziej stresujących zawodów. Przy podejmowaniu decyzji kierowniczych zauważalna jest ich stresogenność. W przypadku przełożonych, ważnym aspektem przy decydowaniu jest dobro i bezpieczeństwo

policjantów wykonujących dane polecenie czy realizujących podjętą decyzję kierowniczą. Każde ludzkie zachowanie implikuje świadomy lub nieświadomy wybór określonych działań spośród wszystkich możliwych. Wybór to jednocześnie zdecydowanie się na wykonywanie pewnych działań i odrzucenie innych. W wielu przypadkach wyborem kieruje działanie oparte na odruchu warunkowym. W innych natomiast wybór jest wynikiem złożonego łańcucha czynności[4]. Większość uczestników badania odpowiadała, że stara się dokonać analizy danych przed podjęciem decyzji. Im więcej mają czasu, tym dokładniej starają się przeanalizować możliwości działania i ich konsekwencje. Zdają sobie sprawę, że więcej danych i dokładniejsza analiza to większe prawdopodobieństwo podjęcia najlepszej decyzji. W zależności od rodzaju sytuacji decyzyjnej, dokonują analizy dotyczącej możliwości dalszego postępowania i sprawdzenia, jakie środki można wykorzystać, kto mógłby pomóc. Zazwyczaj jednak przełożeni posiadają wiedzę niezbędną do podjęcia decyzji. Mają możliwość zebrania informacji i dokonania ich analizy. Przełożeni, podejmując dużą ilość decyzji, chcą wiedzieć, jakie warunki muszą zostać spełnione, by podjąć właściwą decyzję i jakie będą jej konsekwencje. Czasami podejmują decyzje na podstawie ogólnych reguł, zdarza się też, że podejmując decyzję opierają się na faktach związanych z konkretną sytuacją[5].

Funkcjonariusze uważają, że analiza jest podstawą oceny sytuacji, zdają sobie sprawę z odpowiedzialności za podjęte przez siebie decyzje. Często funkcjonariusze spotykają się sytuacjami, w których muszą działać niemal natychmiast. Wówczas przełożeni starają się dokonać analizy posiadanych informacji, ale tylko w niezbędnym zakresie dla podjęcia trafnych decyzji. Są to informacje dotyczące możliwości wystąpienia zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa. Zdarzają się jednak sytuacje, podczas których z pewnych względów nie można uzyskać pełnej informacji o sytuacji. Jednym z powodów jest krótki czas na ich podjęcie. W takim przypadku decyzje podejmowane są instynktownie. Intuicja jest dla policjantów również istotna, gdy pojawiają się nowe sytuacje, wówczas opierają się oni na wiedzy i instynkcie.

Stres odczuwany przez policjantów jest konsekwencją podejmowania przez nich decyzji. Ma on ogromny wpływ na atmosferę w jednostkach policji, gdyż wpływa na kontakty i relacje pomiędzy przełożonym a podwładnym bądź współpracownikami. Sytuacje stresowe zdarzają się niemal codziennie. Często

---

[4] H.A. Simon: *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*. Helion, Gliwice 2007, s. 21.

[5] P.F. Drucker: *Podejmowanie skutecznych decyzji*. W: *Podejmowanie decyzji*. Helion, Gliwice 2005, s. 7.

nienormowany czas służby, godziny nadliczbowe powodują, że policjanci są przemęczeni i zestresowani. Nowe sytuacje, zmiany organizacyjne nie wpływają pozytywnie na poziom stresu policjantów. Kolejnym źródłem stresu dla badanych policjantów jest poczucie odpowiedzialności za wszelkie aspekty działalności. Są oni świadomi możliwości postępowań dyscyplinarnych, wszczynanych za podjęcie błędnej decyzji czy też za niewykonanie w określonym czasie zadań służbowych. Podejmowanie decyzji przez przełożonych może wywoływać stres najczęściej podczas działań w sytuacjach trudnych, wymagających zaangażowania wielu osób.

Decydent powinien brać pod uwagę swoją wiedzę i doświadczenie, wykorzystywać długofalowe prognozy czy też posługiwać się uniwersalnymi koncepcjami. Proces podejmowania decyzji to zbiór kroków, który obejmuje rozpoznanie problemu, wybór rozwiązania oraz ocenę skuteczności decyzji[6]. Wypowiedzi policjantów na temat algorytmów postępowania, także algorytmów decydowania, o których dowiadywali się na wszelkiego rodzaju szkoleniach, były zróżnicowane. Nie każdy z badanych policjantów posiada wypracowany przez siebie algorytm postępowania i podejmowania decyzji w określonych sytuacjach. Z biegiem lat służby policjanci wypracowują sobie pewien algorytm, z którego korzystają, nawet nieświadomie – instynktownie, podejmując decyzje i wykonując pewne czynności. Niektórzy opierają się na algorytmach tylko w niezbędnym zakresie, ponieważ starają się projektować bieżącą rzeczywistość. Często algorytmy indywidualnie opracowane przez policjantów wynikają z ich cech osobowości, wychowania czy wzorców. Przy podejmowaniu decyzji przełożeni z pewnością biorą pod uwagę schematy postępowań, które zostały przekazane im na szkoleniach policyjnych. Jednak w większości sytuacji działają korzystając z doświadczenia zawodowego własnego i swoich współpracowników oraz wypracowanej praktyki, zdobytej przez lata służby w policji na różnego rodzaju stanowiskach służbowych.

Wszystkie podejmowane decyzje dotyczą przyszłości. Jednak w momencie dokonywania wyboru odruchowo sięga się do doświadczeń z przeszłości. Przełożeni podejmują codziennie mnóstwo decyzji i dokonują analizy przeróżnych sytuacji. Każda ich decyzja poprzedzona jest złożonym procesem decydowania[7]. Z informacji, jakie uzyskano przeprowadzając badania jakościowe wynika, że funkcjonariusze wykonujący zadania, do których policja została zobowiązana ustawowo, spotykają się z różnorakimi sytuacjami decyzyjnymi, bez względu na

---

[6] S.P. Robbins, D.A. DeCenzo: *Podstawy zarządzania*. PWE, Warszawa 2002, s. 175.

[7] H.J. Einhorn, R.M. Hogarth: *Podejmowanie decyzji – myślenie wstecz i w przód*. W: *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Helion, Gliwice 2006, s. 143-145.

to, jakiego rodzaju pełnią służbę oraz jakie zajmują stanowisko służbowe. W tych sytuacjach wymaga się od policjantów profesjonalnego działania i podejmowania decyzji, również tych kierowniczych. Uczestnicy badania stwierdzili także, że jeżeli istniałby model podejmowania decyzji kierowniczych możliwy do zastosowania, z pewnością stosowaliby go w miarę możliwości. Powinien jednak być prosty i zrozumiały dla wszystkich, ułatwiający podejmowanie decyzji kierowniczych związanych z wykonywaniem zadań służbowych.

Podsumowanie

W gospodarce globalnej występuje większe prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń, szczególnie o charakterze terrorystycznym czy przestępczości międzynarodowej. Globalizacja, rozwój międzynarodowej komunikacji wymagają umiędzynarodowienia sfery bezpieczeństwa wewnętrznego[8]. Na wiele zagrożeń w sferze bezpieczeństwa narażona jest również Polska. Nadrzędnym celem działań państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, co możliwe jest to poprzez:

- zwiększenie efektywności działania administracji publicznej,
- systematyczne podnoszenie poziomu profesjonalizmu funkcjonariuszy i pracowników instytucji państwowych realizujących zadania w tej sferze funkcjonowania państwa,
- upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa[9].

Pełniący służbę funkcjonariusze policji spotykają się z różnymi sytuacjami i problemami, które muszą rozwiązać. Występujące w owej organizacji rodzaje służby wymagają podziału warunków, w których funkcjonariusze podejmują decyzje. Zawód policjanta jest traktowany jako jeden z najbardziej stresujących zawodów. Wykonywanie zadań w sytuacjach trudnych i niebezpiecznych wymaga dużego zaangażowania emocjonalnego. Policjanci, wykonując powierzone zadania, muszą przestrzegać prawa, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Poprzez wiele uprawnień, jakie nadano funkcjonariuszom, decydują oni o losach innych ludzi, a nawet o ich życiu. Zdają sobie sprawę, jaką będą ponosili odpowiedzialność za podjęcie błędnej decyzji. To właśnie powoduje między innymi, że służba w policji jest stresogenna.

---

[8] K. Żukrowska: *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja.* W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. Red. K. Żukrowska, M. Gracik. SGH, Warszawa 2006, s. 21.

[9] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007.

Przeprowadzone badania empiryczne pozwoliły zweryfikować postawione hipotezy badawcze. Dlatego też można poddać je analizie:

1. Można wyodrębnić specyfikę podejmowania decyzji kierowniczych w policji. Interpretacja badań empirycznych wskazuje na potwierdzenie tejże hipotezy. Świadczyć o tym mogą odpowiedzi policjantów. Uczestnicy badań uznali, że służba w jednostkach policji jest specyficzna. Podejmowanie decyzji podczas wykonywania obowiązków służbowych przez policjantów i ich przełożonych jest charakterystyczne. Żeby funkcjonariusze pełnili służbę i wykonywali zlecone im zadania, muszą podejmować decyzje kierownicze. Badania wykazały, że niejednokrotnie tego typu decyzje powodują stres. Funkcjonariusze zawsze muszą być czujni i nie mogą lekceważyć żadnej sytuacji. Policjanci odpowiadają zarówno za siebie, swoje postępowanie i działanie, jak i za innych, którzy chcą czuć się bezpiecznie. Dlatego w policji występuje tak duża odpowiedzialność. Za wykonywanie zadań funkcjonariusz odpowiada dyscyplinarnie, karnie i cywilnie. Natomiast za zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu, policjant odpowiada swoją reputacją i prestiżem policji.

2. Decyzje kierownicze podejmowane w policji łączą ze sobą aspekty racjonalnej analizy oraz intuicyjnego podejmowania decyzji. Badania przeprowadzone wśród policjantów wykazały, że hipoteza ta znajduje potwierdzenie. Funkcjonariusze policji, którzy brali udział w badaniu, poświadczyli, że spotykają się z sytuacjami, w których mogą i postępują racjonalnie. Chcą i zbierają informacje, analizują je, ustalają, jakie mają możliwości, zastanawiają się nad wyborem alternatywy i starają się wybrać jak najlepszą. Występują jednak także sytuacje, gdzie policjanci są zmuszeni opierać się na własnym doświadczeniu oraz intuicji. Dotyczy to zazwyczaj sytuacji nowych lub takich, w których mają mało czasu na podjęcie decyzji kierowniczych. Funkcjonariusze udzielający odpowiedzi zgodnie stwierdzili, że obarczenie ich zbyt dużą ilością zadań do realizacji powoduje, że podejmują decyzje pod presją czasu. Toteż doświadczenie, intuicja i zdrowy rozsądek niezwykle ułatwiają podejmowanie decyzji kierowniczych w policji.

3. Kluczowym wyróżnikiem decyzji kierowniczych w policji jest ich stresogenność. Przeprowadzone badania potwierdzają wskazaną hipotezę. Policjanci uważają, że w policji występuje duża stresogenność. Jest to jeden z najbardziej stresujących zawodów. Przy podejmowaniu decyzji kierowniczych w organach policji można zauważyć ich stresogenność. W innych zawodach podejmowanie decyzji nie jest tak odpowiedzialne. Każdy funkcjonariusz podejmujący decyzje kierownicze powinien być i jest świadomy, jakie konsekwencje mogą nieść za sobą podjęte przez niego decyzje. Stres występuje niekiedy przez cały dzień pra-

cy, czego skutkiem może być zmęczenie. Konsekwencją stresu zawodowego pośród policjantów są między innymi problemy rodzinne, napięcia emocjonalne. Często występującym problemem w tej grupie zawodowej jest wypalenie zawodowe. Wyniki przeprowadzonych badań również potwierdzają skalę tego problemu.

4. Można zaproponować model podejmowania decyzji kierowniczych w policji. Jak wynika z przeprowadzonych badań, hipoteza znalazła potwierdzenie. Będąc funkcjonariuszem policji i wykonując zadania, jakie zostały postawione przed tym organem ścigania, podejmowanie decyzji kierowniczych musi być zgodne z prawem. Zauważalne jest, że policjanci zastanawiają się, jakie będą skutki podejmowanych przez nich decyzji. Dążą do ustalenia informacji szczegółowych, obejmujących określony problem, cel działań, opisujących wszelkie okoliczności zaistniałej sytuacji, które można by wykorzystać, opierając się na dotychczasowym doświadczeniu zawodowym i zdobytej wiedzy. Podczas rozmów funkcjonariusze często zwracali uwagę na różnorodność sytuacji, z jakimi mają do czynienia. Jednak bez względu na rodzaj służby, istotne są dla policjantów różnego rodzaju czynniki i okoliczności, które mają znaczenie dla sytuacji decyzyjnej oraz istotnie wpływają na samych funkcjonariuszy, podejmujących decyzje kierownicze. Na podstawie zastosowanego programu badawczego zaproponowany został model podejmowania decyzji kierowniczych w policji, jednak stanowi on obszar przedmiotowy innej publikacji.

Decydent powinien i jest w stanie dokonać analizy, która prowadzi do osiągnięcia celu, zebrać informacje, systematycznie dokonywać porównań możliwości. Wszystko to w konsekwencji prowadzić powinno do wyboru optymalnego kierunku działania[10]. Podsumowując, przeprowadzaną analizę badań empirycznych można wysnuć wnioski, iż funkcjonariusze policji starają się podejmować jak najlepsze decyzje kierownicze, by móc wykonywać swoją pracę w sposób przynoszący jak najlepsze efekty w zwalczaniu przestępczości i utrzymywaniu bezpieczeństwa publicznego. Chcą, by społeczeństwo czuło się bezpiecznie i było przychylnie nastawione do policji jako organizacji oraz funkcjonariuszy jako nieodłącznych jej elementów. Policjanci wykorzystują wszelkie możliwości, by wszystkie powierzone im obowiązki służbowe, bez względu na ich rodzaj i stopień trudności, realizować prawidłowo, zgodnie z literą prawa. Takie postawy z pewnością sprzyjają wizerunkowi policji, a podejmowane decyzje przez przełożonych powodują większą efektywność działania.

[10] A. Etzioni: *Pokorne podejmowanie decyzji.* W: *Podejmowanie decyzji*. Helion, Gliwice 2005, s. 57.

Bibliografia

Drucker P.F.: *Podejmowanie skutecznych decyzji.* W: *Podejmowanie decyzji*. Helion, Gliwice 2005.

Einhorn H.J., Hogarth R.M.: *Podejmowanie decyzji – myślenie wstecz i w przód*. W: *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Helion, Gliwice 2006.

Etzioni A.: *Pokorne podejmowanie decyzji.* W: *Podejmowanie decyzji*. Helion, Gliwice 2005.

Hatch M.J.: *Teoria organizacji*. PWN, Warszawa 2002.

Robbins S.P., DeCenzo D.A.: *Podstawy zarządzania*. PWE, Warszawa 2002.

Simon H.A.: *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*. Helion, Gliwice 2007.

Sudoł S.: *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*. TNOiK, Toruń 2007.

Weremiuk S.: *Komunikacja wewnętrzna w Policji – stan obecny i projekt zmian*. W: *Komunikacja wewnętrzna w Policji*. Red. M. Hermanowski, S. Weremiuk. WSUS, Poznań 2011.

Żukrowska K.: *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. Red. K. Żukrowska, M. Gracik. SGH, Warszawa 2006.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007.

DECISION MAKING BY POLICE SUPERIORS – EXPLORING SELECTED ASPECTS

Summary

Who, what, when, where, why, in what way, by what means? – These are "seven golden questions" which a police officer should ask themselves before they make a decision. The subject matter of the paper is description of the decision-making by police superiors. The results of research aimed at confirming the specificity of decision making in police and defining police officers' behavior in difficult and stress-inducing situations of any kind which they regularly encounter while performing official duties. The goal of the study is also to indicate that making managerial decisions combines rational analysis aspects with intuition. Being on duty superiors pay attention to information concerning safety aspects. This kind of information is vital in order to take the actions staying in compliance with applicable law and not posing a threat to them, inferiors and society.

Elżbieta Malujda

Politechnika Poznańska

ASPEKTY ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE DOMÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Wprowadzenie

Zgodnie z założeniami koncepcji dobrego rządzenia opracowanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, istotą dobrego rządzenia jest efektywność oparta na sprawiedliwym i oszczędnym realizowaniu polityki publicznej przy aktywnym udziale obywateli w funkcjonowaniu państwa. Sprawowanie władzy powinno opierać się na kilku podstawowych zasadach:

- otwartości polegającej na wolnym dostępie do informacji publicznej i tym samym transparentności funkcjonowania władzy publicznej,
- partnerstwie rozumianym jako partycypacja społeczeństwa w procesie sprawowania władzy,
- rozliczalności jako odpowiedzialności za prowadzenie spraw publicznych opartej na jasnym rozdziale kompetencji,
- skuteczności polegającej na poprawie potencjału administracji w sprawnym realizowaniu zadań, na którą składa się:
  - proporcjonalność nakładów do osiąganych celów,
  - subsydiarność, czyli działania wyższych szczebli administracji wspierają działania niższych szczebli, a nie je dublują,
  - spójność realizacji zadań, czyli koordynacja działań administracji na różnych szczeblach i wprowadzania systemowych rozwiązań prawnych porządkujących funkcjonowanie organów administracji publicznej[1].

[1] Portal Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Administracji Publicznej. www.administracja.mswia.gov.pl, www.ip2.mswia.gov.pl. *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych.* Red. J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004, s. 14.

W administracji samorządowej skuteczne zarządzanie zapewnia:
- wspieranie rozwoju wspólnoty lokalnej,
- efektywne gospodarowanie majątkiem,
- otwartość na udział mieszkańców w podejmowaniu kluczowych decyzji (bezpośrednio w drodze referendum bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych),
- podejmowanie decyzji wyłącznie w oparciu o przepisy prawa,
- unikanie uznaniowości poprzez stosowanie przejrzystych i jasnych procedur,
- promowanie etosu służby publicznej i stosowanie kodeksu etyki urzędnika samorządowego[2].

W obszarze pomocy społecznej samorząd terytorialny na szczeblu gminy i powiatu wykorzystuje istniejące w systemie prawnym mechanizmy do podniesienia efektywności realizacji zadań własnych poprzez zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Tym samym, realizowana jest zasada funkcjonowania władzy publicznej w ramach partnerstwa z podmiotami spoza sektora finansów publicznych.

Zakres zadań pomocy społecznej określa ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku wskazując na cel polityki społecznej, jako skutecznego narzędzia umożliwiającego osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 ustawy). Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami zawodowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2 ustawy).

Zadania pomocy społecznej zaliczane są do zadań własnych samorządu terytorialnego, realizowanych na wszystkich jego szczeblach. Wyróżnia je publiczny charakter, czyli ukierunkowanie na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej.

Organizacja procesów wsparcia podejmowana jest przez organy samorządu terytorialnego w formie:
- jednostki organizacyjnej niewyodrębnionej ze struktur samorządowych,
- utworzonego dla określonego celu podmiotu prawa prywatnego,
- współpracy z podmiotami niepublicznymi na podstawie umowy.

Realizacji zadań o charakterze socjalnym wymaga od organów administracji publicznej uwzględniania odmienności w zarządzaniu pomocą społeczną, na

[2] Ibid.

które wskazuje V. Coulshed, zalecając obok efektywności i skuteczności współczucie i podtrzymywanie celów humanistycznych organizacji, czyli realizowanie idei „godnego zarządzania." Wymaga ono od kierowników instytucji pomocy społecznej łączenia umiejętności menadżerskich z interpersonalnymi, sprawności technicznej z jakością etyczną działań pomocowych[3].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie organizacyjnych i prawnych aspektów realizacji zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. W szczególny sposób podkreślono rolę organizacji zakonnych wykonujących zlecone zadania prowadzenia domów pomocy społecznej. Wskazano na znaczenie projektów partnerskich przy zaspokajaniu potrzeb socjalnych społeczności lokalnej biorąc pod uwagę wyzwania demograficzne i kryzys sektora finansów publicznych.

„Rozwój współpracy z sektorem niepublicznym jest szczególnie istotny z punktu widzenia rozwoju usług pomocy społecznej, a w szczególności tworzenia warunków do wdrażania przynajmniej minimalnego pakietu usług dla różnych grup klientów pomocy społecznej (zarówno w dużych miastach, jak również w mniejszych gminach i powiatach). Aby powstały takie możliwości, niezbędne jest jednak większe «otwarcie się» osób zarządzających samorządami terytorialnymi na wykorzystanie potencjału podmiotów sektora niepublicznego, działających w obszarze szeroko rozumianej pomocy społecznej. Konieczne jest również wykorzystywanie różnych form współpracy międzysektorowej, nie tylko w formie zlecania zadań, ale także poprzez kreowanie sieci powiązań oraz tworzenia partnerstw zadaniowych"[4].

Zlecanie zdań na prowadzenie domów pomocy społecznej

Współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego a podmiotami niepublicznymi może przebiegać według czterech modeli:

---

[3] J. Krzyszkowski: *Nowe zarządzanie (menedżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej – case studies.* Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. www.wrzos.org.pl, s. 5, za V. Coulshed: *Management in Social Work*. Macmillan, 1990; Z. Tarkowski: *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej.* Wydawnictwo Fundacji „ORATOR", Lublin 2000, s. 165.

[4] K. Blaszczyk: *Optymalizacja świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej przez samorządy.* Projekt systemowy „Profesjonalne kadry – lepsze jutro". ROPS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2012, s. 28. http://projektrops.wzp.pl, za: B. Kowalczyk, J. Krzyszkowski: *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej. Krajowy Raport Badawczy*. W: *Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji.* Red. R. Szarffenberg. Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011, s. 359.

1) wsparcia partnera prywatnego w sferze działalności z zakresu pomocy społecznej,

2) powierzenia realizacji zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej,

3) zlecenia realizacji zadania wraz z udzieleniem dotacji,

4) zlecenia zadania wraz z udzieleniem dofinansowania[5].

Organy samorządu terytorialnego nie mają obowiązku wykorzystywania przedstawionych rozwiązań współpracy i mogą realizować zadania samodzielnie. W praktyce funkcjonowania samorządów wzrasta udział podmiotów spoza sektora finansów publicznych uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych, co ma na celu zbliżenie działalności administracji do zasad obowiązujących w sektorze prywatnym, wpływa na poprawę racjonalności wydatkowania środków publicznych oraz umożliwia przejście od modelu władztwa do modelu współpracy.

Wykorzystywanie współpracy do realizacji zadań pomocy społecznej należy traktować jako postulat ustawodawcy skierowany do organów administracji samorządowej, umieszczony w przepisach dotyczących zasad ogólnych ustawy o pomocy społecznej. Umiejscowienie przedmiotowych norm prawnych w przepisach wstępnych wskazuje, iż wszelkie inicjatywy oparte na ustawie, a zmierzające do wykonywania zadań pomocy społecznej wspólnie z podmiotami spoza sektora finansów publicznych wykazują cechy partnerstwa[6]. W obszarze pomocy społecznej wspólna realizacja zadań nosi znamiona typowego partnerstwa publiczno-prywatnego z uwzględnieniem odmienności wynikających z niezarobkowego celu wykonywania zadań oraz specyfiki potrzeb beneficjentów usług socjalnych.

Do cech charakterystycznych klasycznego partnerstwa publiczno-prywatnego należy:

- długotrwałość stosunku łączącego partnerów,
- metoda finansowania przedsięwzięcia, często w ramach złożonych modeli obejmujących wiele podmiotów, w głównej mierze przez prywatnego partnera z udziałem funduszy publicznych,
- istotna rola ekonomicznego operatora projektu, podczas gdy partner publiczny koncentruje się przede wszystkim na określeniu celów przedsięwzięcia w kategoriach interesu publicznego, jakości świadczonych usług, polityki cenowej i bierze odpowiedzialność za monitorowanie zgodności realizacji z celami,

---

[5] W. Maciejko: *Instytucje pomocy społecznej.* Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 35.

[6] S. Nitecki: *Współpraca międzysektorowa i zlecanie zadań podmiotom niepublicznym: pożytku publicznego, i biznesowych (w ramach różnego rodzaju partnerstw) w sferze pomocy społecznej*. Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, s. 6. www.wrzos.org.pl.

– transfer ryzyka ogólnie ponoszonego przez partnera publicznego w stosunku do partnera prywatnego, co jednak nie musi oznaczać, że transferowane jest całe lub nawet większa część ryzyka – określane jest to zależnie od zdolności konkretnych stron[7].

Przy realizacji zadania publicznego w formie domu pomocy społecznej prowadzonego na zlecenie organów administracji samorządowej, występuje:

– długotrwałość umowy łączącej partnerów – zadanie trwające do 5 lat,
– finansowanie zadania przez partnera publicznego z udziałem środków własnych zleceniobiorcy pochodzących z odpłatności beneficjentów zadania, darowizn rzeczowych i finansowych od osób fizycznych i prawnych, wsparcia stowarzyszeń i fundacji czy pracy wolontariuszy,
– określenie wzajemnych obowiązków stron w umowie zlecenia, pozostawiającej publicznemu zleceniodawcy prawo kontroli jakości świadczonych usług oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych,
– transfer ryzyka na podmiot niepubliczny w szczególności w zakresie zachowania standardów świadczonych usług, których jakość monitoruje wojewoda, przy zachowaniu odpowiedzialności organu administracji samorządowej przed społecznością lokalną za zapewnienie wykonania zadań własnych z zakresu pomocy społecznej[8].

Na partnerstwo przy zlecaniu zadań publicznych wskazuje, oprócz elementów organizacyjnych, forma prawna w jakiej przekazywane są zadania. Strony podpisują umowę, która ze swej istoty gwarantuje równość stron stosunku prawnego. Nie występują tutaj, charakterystyczne dla działania administracji, elementy władztwa przejawiające się narzucaniem obowiązków w drodze decyzji administracyjnych. Podmiot niepubliczny dobrowolnie przystępuje do realizacji projektu deklarując pokrycie części kosztów ze środków własnych, a organ administracji samorządowej, określając ramy zadania, zobowiązuje się do przekazania na rzecz jego realizacji świadczenie pieniężne w formie dotacji. Podpisanie umowy poprzedza wyłonienie partnera prywatnego w drodze otwartego konkursu ofert, przy zachowaniu zasady konkurencyjności.

---

[7] O. Lissowski: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012, s. 10, 11, za Commission of the European Communities Greek Paper on Public – Private Partnerships and Community Law on Public Contract and Concessions, Brussels, 30.4.2004., COM (2004) 327 Final, s. 3.

[8] E. Malujda: *Outsourcing usług publicznych jako forma partnerstwa w realizacji zadań pomocy społecznej*. W: *Formy i uwarunkowania współpracy we współczesnej gospodarce*. Red. F. Sitkiewicz, S. Lachiewicz. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Łódź 2012, s. 331.

Przed podjęciem decyzji co do sposobu realizacji zadań własnych, jednostki samorządu powinny uwzględniać wiele okoliczności o charakterze organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym, w szczególności:

- zapotrzebowanie rynku lokalnego na świadczenie określonych usług,
- zainteresowanie podmiotów zewnętrznych podejmowaniem współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego,
- koszty utworzenia jednostki własnej w tym wyposażenia jej w środki trwałe oraz zatrudnienia pracowników,
- potencjalne oszczędności dla jednostki samorządu terytorialnego w przypadku powierzenia zadania jednostce zewnętrznej[9].

Ponadto, outsourcing usług publicznych w ramach zadań pomocy społecznej powinna poprzedzać szczegółowa ocena strategiczna, co ma służyć ustaleniu jakie zadania mogą być zlecone na zewnątrz, a także jakie są mocne i słabe strony strategii outsourcingu. Przy dokonywaniu oceny strategicznej organ administracji samorządowej powinien zastosować instrumenty charakterystyczne dla realizacji przedsięwzięć biznesowych, tj. wziąć pod uwagę ryzyko związane z przekazaniem swoich kompetencji oraz skutki finansowe decyzji[10]. Specyfika przekazywanych zadań wymaga uwzględnienia obok przesłanek ekonomicznych skutków społecznych podejmowanych decyzji, w tym akceptacji przez beneficjentów pomocy nowej formuły świadczenia usług oraz oceny dotychczasowej działalności jednostki niepublicznej.

Zakres zlecenia nie może obejmować kompetencji kluczowych organów samorządu związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego i wydawaniem decyzji. W obrębie zadań pomocy społecznej będzie to proces przyznawania i weryfikowania świadczeń oraz wydawania decyzji ustalających odpłatność za usługi socjalne (np. decyzje w przedmiocie kierowania do domu pomocy społecznej czy decyzje ustalające odpłatność mieszkańca). Outsourcing zadań publicznych nie może prowadzić do wyzbycia się przez organ administracji samorządowej kompetencji władczych[11]. W przypadku domu pomocy społecznej przekazaniu podlega wyłącznie świadczenie usług związanych z zapewnieniem całodobowej opieki, według ustalonego standardu.

W ramach realizacji zasady partnerstwa publiczno-społecznego Poznań zleca realizację zadań publicznych w postaci prowadzenia domów pomocy spo-

---

[9] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 131.

[10] M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi: *Outsourcing. Podręcznik sprawdzonych praktyk*. MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 58.

[11] S. Nitecki: Op. cit., s. 30.

łecznej zgromadzeniom zakonnym. Kościelne osoby prawne i kościelnie jednostki organizacyjne pełnią istotną rolę w realizacji zadań o charakterze pożytku publicznego. Formalnie status prawny tych jednostek lokalizuje je poza trzecim sektorem. Nie ma jednak przeszkód prawnych do wykonywania przez podmioty kościelne zadań społecznie użytecznych.

Zgromadzenia zakonne, na podstawie konstytucji określających zakres działalności wspólnoty, organizują opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, uzależnionymi, bezdomnymi, dziećmi i młodzieżą, samotnymi matkami oraz więźniami. Teologia życia konsekrowanego podkreśla, że nie istnieje ono dla siebie samego, ale jest podejmowane w celu świadczenie posługi wobec społeczeństwa bezinteresownie, w poświęceniu i ukierunkowaniu na potrzebujących, słabszych i wykluczonych[12]. Tym samym misja organizacji zakonnych, głównie w przypadku zakonów czynnych, pokrywa się z misją organizacji publicznych realizujących zadania o charakterze użyteczności publicznej, nienastawione na zysk.

Według danych Konferencji Wyższych Przełożonych Żeńskich Zgromadzeń Zakonnych z 1 stycznia 2011 roku służbę ludziom cierpiącym pełniło 1568 sióstr w różnego typu organizacjach pomocy społecznej i służby zdrowia, w tym w 53 domach pomocy społecznej dla dzieci, 56 domach pomocy dla dorosłych, 41 domach prywatnych (bez dotacji) i 5 domach dziennego pobytu[13].

W obrębie pomocy społecznej konkordat przyznaje Kościołowi katolickiemu specjalną pozycję, niezastrzeżoną dla innych kościołów czy związków wyznaniowych. W art. 22 umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Watykanem wskazano, iż „działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe". Tym samym, nie czyniąc z podmiotów kościelnych jednostek publicznych, zrównano wagę ich funkcjonowania z instytucjami państwowymi[14].

Powierzenie prowadzenia domów pomocy społecznej zgromadzeniom zakonnym przynosi jednostce samorządu terytorialnego określone korzyści, wynikające z istoty funkcjonowania podmiotu kościelnego poza sferą publiczną:

– pracownicy jednostki dotowanej nie posiadają statusu pracowników samorządowych, wyłącza to konieczność wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatków stażowych i nagród jubileuszowych czy przeprowadzania konkursów na stanowiska urzędnicze,

[12] J. Olech: *Zakony żeńskie na rzecz społeczeństwa.* www.zakony-zenskie.pl.
[13] Ibid.
[14] W. Maciejko: Op. cit., s. 36.

- podmiot kościelny ma możliwość pozyskiwania środków poza sektorem publicznym na realizację zadań bez konieczności ich przekazywania w formie dochodów do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak dzieje się w przypadku domów pomocy społecznej działających w formie jednostek budżetowych,
- środki dotacyjne przekazywane są wyłącznie na działalność bieżącą jednostki, co powoduje konieczność samodzielnego pokrywania przez zgromadzenie zakonne kosztów utrzymania i remontu budynków domu pomocy społecznej,
- na podmiot kościelny zostaje przeniesiona odpowiedzialność za jakość świadczonych usług przed beneficjentami pomocy społecznej oraz organami kontroli,
- część prac na rzecz domu pomocy społecznej wykonywana jest nieodpłatnie przez wolontariuszy i zakonnice (np. prowadzenie portierni domu zakonnego, w którym zlokalizowany jest dom pomocy społecznej),
- pozyskiwanie przez zgromadzenie środków unijnych i grantów ministerialnych na realizację zadań powiązanych z prowadzeniem domu pomocy społecznej, np. termomodernizacja budynku czy budowa ośrodka rehabilitacji przez Zgromadzenie Sióstr Matki Bożej Bolesnej Prowincji Poznańskiej celem udostępnienia dla mieszkańców domu pomocy społecznej i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym,
- współpraca pomiędzy zgromadzeniami a organizacjami pożytku publicznego utworzonymi obok domów pomocy społecznej celem ich wsparcia środkami pochodzącymi z 1% podatku od osób fizycznych (np. działalność stowarzyszenia „Równy Start" dofinansowującego działalność Domu Pomocy Społecznej dla Dzieci w Poznaniu),
- kapitał społeczny wolontariuszy i darczyńców przekazujących darowizny rzeczowe na rzecz mieszkańców domu pomocy społecznej,
- szeroko rozumiana współpraca z organizacjami pozarządowym, przedstawicielami mediów lokalnych oraz przedsiębiorcami (np. organizacja pikników rodzinnych dla pracowników firm na terenie domu pomocy społecznej),
- korzystanie przy realizacji zadania publicznego z zasobów zgromadzenia zakonnego, takich jak kaplica, flota transportowa czy obiekty zlokalizowane w innych częściach kraju (np. organizowanie w okresie letnim pobytu mieszkańców Domu Pomocy Społecznej dla Dzieci w budynku Zgromadzenia posadowionego w Gdańsku).

Skuteczność realizacji zadania w postaci zapewnienia opieki seniorom i niepełnosprawnym intelektualnie dzieciom w formie domu pomocy społecznej przejawia się w kosztach utrzymania mieszkańca w poszczególnych placów-

kach. „Średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej został zdefiniowany w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że oznacza on kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego, lecz bez kosztów inwestycyjnych, wydatków bieżących na remonty i zakupy związane z realizacją programu naprawczego, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako suma rzeczywistej liczby mieszkańców domu w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego”[15]. Istotny wpływ na wysokość kosztów utrzymania ma wskaźnik zatrudnienia w dziale terapeutyczno-opiekuńczym, uzależniony od typu domu. W domach opieki z wymaganym wyższym wskaźnikiem do opieki nad mieszkańcami zatrudnia się więcej pracowników, co w istotny sposób zwiększa wydatki jednostki na wynagrodzenia.

W Poznaniu prowadzonych jest siedem domów pomocy społecznej, cztery publiczne i trzy niepubliczne przekazane zgromadzeniom zakonnym. W przypadku każdego z typu domów jednostki prowadzone przez zgromadzenia zakonne wykazują niższe koszty utrzymania mieszkańca, niż jednostki publiczne, co obrazuje tabela 1.

Tabela 1

Średni miesięczny koszt utrzymania w domach pomocy społecznej miasta Poznań i powiatu poznańskiego w 2012 roku

Lp.	Typ domu	Wskaźnik zatrudnienia	Koszt utrzymania
1.	Dla osób w podeszłym wieku (jednostka budżetowa)	0,4	3.148, 03 zł
2.	Dla osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych (jednostka budżetowa)	0,4 i 0,5	3.832,71 zł
3.	Dla osób przewlekle somatycznie chorych (jednostka budżetowa)	0,6	3.771,42 zł
4.	Dla osób przewlekle somatycznie chorych (jednostka budżetowa)	0,6	3.746,22 zł
5.	Dla osób przewlekle somatycznie chorych (dom zakonny)	0,6	2.856,82 zł
6.	Dla osób w podeszłym wieku (dom zakonny)	0,4	3.019, 24 zł
7.	Dla dzieci niepełnosprawnych intelektualnie (dom zakonny)	0,6	3.309,08 zł
8.	Dla osób w podeszłym wieku (jednostka budżetowa prowadzona przez powiat poznański poza obszarem gminy Poznań)	0,4	4.246,75 zł

Źródło: Komunikat Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 marca 2012 r. Zarządzenie nr 10/2012 Starosty Poznańskiego z dnia 8 lutego 2012 r.

[15] Ibid., s. 412.

Partycypacja zgromadzenia zakonnego w wykonywaniu zadania publicznego przyczynia się do zmiany w postrzeganiu istoty realizacji zadań publicznych w sferze społecznej. Członkowie społeczności lokalnej znaczniej chętniej angażują się w pomoc niepełnosprawnym czy seniorom przebywającym w domach pomocy społecznej prowadzonych przez organizacje pozarządowe niż w przypadku domów prowadzonych w formie jednostek budżetowych. Realizacja zadania w takiej formie postrzegana jest jako służba na rzecz potrzebujących, natomiast realizacja tych samych zadań w formach organizacyjno-prawnych przypisanych działalności państwa, jako wykonywanie kompetencji władczych nie zachęcających społeczności lokalnej do współpracy czy wsparcia.

Problemy budżetowe miasta skłaniają jednostki publiczne do przeprowadzania procesów optymalizacji kosztów, co ma prowadzić do zmniejszenia wydatków przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów świadczonych usług. Podjęte działania mają na celu racjonalizację wydatków w obszarze usług niezwiązanych bezpośrednio z opieką nad mieszkańcem. W pierwszej kolejności jednostki ograniczyły zatrudnienie w administracji domów pomocy oraz obsłudze pralni i kuchni. Usługi pralnicze powierzono do wykonania firmom zewnętrznym, podobnie zastąpiono rozbudowaną obsługę kuchni usługami cateringowymi. Rozważa się również zastąpienie outsourcingiem usług świadczonych przez etatowych pracowników w zakresie obsługi informatycznej, zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy czy zapewnienia transportu mieszkańcom. Zmiany są konieczne ze względu na trudności finansowe samorządów oraz zmieniające się na niekorzyść domów pomocy społecznej otoczenie prawne funkcjonowania pomocy społecznej. Przykładem jest nowelizacja ustawy refundacyjnej wprowadzająca jednolite ceny na leki refundowane oraz niekorzystne warunki kontraktów z NFZ na świadczenie opieki długoterminowej, skutkujące powrotem pielęgniarek do statusu pracowników domów pomocy społecznej.

Podsumowanie

W ostatnich latach dostrzeżono problem dynamicznego wzrostu udziału osób starszych w populacji. Osiągnięcia w dziedzinie medycyny oraz podniesienie ogólnego standardu życia społeczeństwa spowodowało istotne wydłużenie życia. Według szacunków demografów, osoby w wieku 75 lat i więcej stanowiły w 2007 roku 6% ogółu ludności Polski. W najbliższych trzech dekadach odsetek ten będzie istotnie wzrastał. Najwyższy przyrost osób w tej grupie wiekowej nastąpi w 2025 roku, kiedy to najliczniejsze roczniki powojennego wyżu demograficznego przekroczą 75 lat. Największy wzrost przewidywany jest w subpopulacji kobiet. W 2030 roku udział kobiet w wieku 75 lat i więcej wyniesie 13%

ogółu populacji[16]. Jednocześnie dostrzegalny jest spadek zapotrzebowania na opiekę instytucjonalną dla niepełnosprawnych intelektualnie i fizycznie dzieci. Przyczyny dostrzega się w poprawie opieki nad kobietami w ciąży, rozwoju diagnostyki na etapie prenatalnym oraz ogólnym rozwoju metod leczenia niektórych schorzeń u dzieci. Opisane zjawiska społeczne mają ogromny wpływ na konieczność opracowania i wdrażania długofalowych strategii radzenia sobie z problemem zapewnienia opieki seniorom. Rozważane jest wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń gwarantujących usługi opiekuńcze oraz system wsparcia dla rodzin podejmujących indywidualną opiekę na starszym krewnym. Rozwija się system dziennych domów pomocy społecznej, w tym wyspecjalizowanych np. w opiece nad osobami cierpiącymi na chorobę alzheimera, czy środowiskowych domów samopomocy. Pomimo podjętych działań, organy administracji samorządowej nie są w stanie samodzielnie zabezpieczyć opiekę nad seniorami w środowisku lokalnym. Tym samym, w interesie samorządów jest poszerzanie obszaru partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji zadań pomocy społecznej przy wsparciu i udziale zgromadzeń zakonnych.

Bibliografia

Błaszczyk K.: *Optymalizacja procesu świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej przez samorządy. Projekt Systemowy*: *„Profesjonalne kadry – lepsze jutro”*. ROPS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2012. https://projektrops.wzp.pl

Coulshed V.: *Management in Social Work.* Macmillan, 1990.

Kowalczy B., Krzyszkowski J.: *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej. Krajowy Raport Badawczy*. W: *Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Red. R. Szarfenberg. Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011. www.wrzos.org.pl

Krzyszkowski J.: *Nowe zarządzanie (menedżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej – case studies.* Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. www.wrzos.org.pl

Lissowski O.: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012.

Maciejko W.: *Instytucje pomocy społecznej.* Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Sp. z o.o., Warszawa 2009.

[16] Z. Szweda-Lewandowska: *Popyt na miejsca w domach pomocy społecznej wśród seniorów w Polsce w perspektywie 2035 r.* Akta Uniwersitatis Lodziensis, Folia Oecconomica 231. UŁ, Łódź 2009.

Malujda E.: *Outsourcing usług publicznych jako forma partnerstwa w realizacji zadań pomocy społecznej.* W: *Formy i uwarunkowania współpracy we współczesnej gospodarce*. Red. F. Sitkiewicz, S. Lachiewicz. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Łódź 2012.

Nitecki S.: *Współpraca międzysektorowa i zlecanie zadań podmiotom niepublicznym: pożytku publicznego i biznesowych (w ramach różnego rodzaju partnerstw) w sferze pomocy społecznej*. Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. www.wrzos.org.pl

Power M.J., Desouza K.C., Bonifazi C.: *Outsourcing. Podręcznik sprawdzonych praktyk*. MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych. Red. J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

Szewc A., Jyż G., Pławecki Z.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Szweda-Lewandowska Z.: *Popyt na miejsca w domach pomocy społecznej wśród seniorów w Polsce w perspektywie 2035 r.* Akta Uniwersitatis Lodziensis, Folia Oeccono-mica 231. UŁ, Łódź 2009.

Tarkowski Z.: *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej*. Wydawnictwo Fundacji „ORATOR", Lublin 2000.

Olech J.: *Zakony żeńskie na rzecz społeczeństwa.* Debata o finansach Kościoła z 27 lutego 2012.

Witryna internetowa zakonów żeńskich. www.zakony-zenskie.pl

Witryna internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Administracji Publicznej. www.administracja.mswia.gov.pl, www.ip2.mswia.gov.pl

Komunikat Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 marca 2012 r.

Zarządzenie nr 10/2012 Starosty Poznańskiego z dnia 8 lutego 2012 r.

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 14 marca 2004 r. Dz.U. 2008, nr 115, poz. 728 z późn. zm.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF COMMISSIONING PUBLIC TASKS – AN EXAMPLE OF NURSING HOMES

Summary

The article draws attention to growing the importance of cooperation between public administration and non – government organizations in commissioning tasks in the filed of social assistance. The author examines organizational and legal aspects of running nursing homes. Furthermore, she includes the example of the city of Poznan which delegated management of those institutions to religious congregations. The author points to the existing legal mechanisms which allow assigning the social assistance tasks to private entities and she shows benefits of the partnership in the area of social services. The demographic forecasts are basis for conclusions on prospect development of both institutional and non – institutional support directed at the elderly.

Aneta Renata Mamos

Uniwersytet Medyczny w Łodzi

Elżbieta Chodkiewicz

Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „MegaMed" Sp. z o.o. w Bełchatowie

KIEROWANIE I ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH W PIELĘGNIARSTWIE

Wprowadzenie

Zachodzące przeobrażenia polityczne, gospodarcze i ekonomiczne na świecie dyktują ochronie zdrowia konieczność zmian i dostosowanie się zakładów opieki zdrowotnej do nowych warunków otoczenia[1].

Zmiany te, a także coraz to większe oczekiwania grup społecznych korzystających z usług medycznych zmuszają kadrę kierowniczą do unowocześnienia sposobu zarządzania[2]. Dlatego menadżerowie, którzy chcą zarządzać zespołem na wysokim poziomie, muszą zrozumieć czym jest efektywna organizacja (grupa ludzi współpracująca ze sobą w sposób uporządkowany w celu osiągnięcia wspólnego celu) i jakie czynniki wpływają na jej utworzenie[3] .

Kierowanie to sztuka mobilizowania i koordynowania wysiłków oraz możliwości pracowników, wykorzystania ich potencjału i zwiększenia zaangażowania w efektywne działanie organizacji[4]. Niedostrzeganie czynnika ludzkiego w zarządzaniu przedsiębiorstwem może doprowadzić do zniechęcenia załogi oraz niezadowolenia jej z wykonywanej pracy, w efekcie czego może być zmniejszenie popytu na oferowane usługi[5]. Dlatego dążąc do rozwoju zasobów ludzkich należy zapewnić

---

1 H. Król, A. Ludwiczyński: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

2 S. Shortell, A. Kaluzny: *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną.* Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius", Kraków 2001.

3 D.A. O'donnell, P.M. Livingston, T. Bartram: *Human Resource Management Activities on the Front Line: A Nursing Perspective*. „Contemporary Nurse" 2012, No. 41(2), s. 198-205.

4 J. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert: *Kierowanie.* PWE, Warszwa 2001.

5 A. Palczewska: *Przywództwo i kierowanie pracownikami*. „Magazyn Pielęgniarki i Położnej" 2009, nr 1-2, s. 8-9.

placówce takich pracowników, których cechy osobowościowe umożliwią osiągnięcie planowanych zamierzeń[6]. Cele te mogą być osiągnięte tylko wtedy, gdy każdy z pracowników będzie posiadał niezbędną wiedzę oraz umiejętności do właściwego wykonywania zleconej pracy, natomiast doskonalenie zawodowe i rozwój personelu zapewni maksymalne wykorzystanie ich potencjału[7].

Współczesne zakłady opieki zdrowotnej muszą reagować na zmianę otoczenia rynku, konkurencję i wzrastające wymagania klientów[8], a czynnikiem warunkującym prawidłowe funkcjonowanie jest kadra medyczna, wśród której pielęgniarki odgrywają szczególną rolę. Między innymi od nich zależy jakość usług medycznych, ale także utrzymanie i rozwój instytucji, w której pracują. Dlatego też organizacje krajowe i międzynarodowe przywiązują dużą wagę do ustawicznego doskonalenia kadry pielęgniarskiej[9].

Sam sposób kierowania wpływa na satysfakcję z wykonywanej pracy[10] oraz na rozwój zasobów ludzkich w pielęgniarstwie[11]. Zadowolenie pracownika z pracy to wynik zgodności między jego potrzebami a sposobem ich zaspokajania przez pracodawcę. Składa się na nią wiele czynników zarówno o charakterze materialnym, jak i pozamaterialnym. Natomiast samo zadowolenie z pracy wpływa na motywację oraz rozwój zawodowy pracowników i warunkuje lojalność wobec pracodawcy. Wszystkie te elementy znajdują odzwierciedlenie w jakości świadczonych usług. Posuwając się dalej w tym rozumowaniu, niezadowolenie z pracy skłania personel do minimalizacji wysiłku na rzecz zakładu.

Celem pracy było zbadanie korelacji pomiędzy procesem kierowania a satysfakcją pielęgniarek z wykonywanej pracy oraz analiza zależności między satysfakcją zawodową a podnoszeniem przez nie kwalifikacji zawodowych.

Analiza czynników wpływających na zadowolenie z wykonywanej pracy oraz motywy i możliwości rozwoju zawodowego pozwoliły określić obszary problematyczne i wprowadzić działania zmniejszające niezadowolenie pielęgniarek z wykonywanej pracy oraz zwiększyć możliwości rozwoju zawodowego.

---

[6] A.Y. Areiqat, A. Tawfiq, H.A. Al-Tarawneh: *Talent Management as a Strategic Practice of Human Resources Management to Improve Human Performance*. „Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business" 2010, Vol. 2, s. 329-341.

[7] M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi.* Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.

[8] E. Bidzińska, M. Sobczak, K. Rakowska: *Motywy podwyższania wykształcenia przez pielęgniarki Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Elblągu*. „Problemy Pielęgniarstwa" 2007, nr 2-3, s. 197-202.

[9] J. Czerniak, D. Cieśla: *Ścieżki rozwoju zawodowego*. „Magazyn Pielęgniarki i Położnej" 2009, nr 3, s. 10-11.

[10] D.M. O'Donnell, P.M. Livingston, T. Bartram: *Human Resource Management Activities on the Front Line: A Nursing Perspective*. „Contemporary Nurse" 2012, No. 41(2), s. 198-205.

[11] M. Kosińska, Z. Pilarz: *Satysfakcja pielęgniarek z pracy zawodowej i jej uwarunkowania.* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. LX. Lublin 2005, s. 236.

Metody i narzędzia badawcze

W pracy zastosowano metodę sondażu diagnostycznego. W tym celu opracowano dwa autorskie kwestionariusze: pierwszy – „Satysfakcja zawodowa pielęgniarek" dotyczył aspektów pracy wpływających na zadowolenie, drugi – „Rozwój zawodowy pielęgniarek" dotyczył motywów i możliwości doskonalenia zawodowego. Ankiety były anonimowe, obie zostały wypełnione przez te same osoby, zawierały pytania otwarte oraz kafeteryjne – zamknięte i półotwarte o charakterze koniunktywnym. W pytaniach zamkniętych z pięciostopniową skalą odpowiedzi – odpowiedzi raczej oznaczały, że respondent zdania nie jest pewny, ale bardziej przychyla się do odpowiedzi na „tak" niż na „nie". W związku z tym w podsumowaniu wyników badań satysfakcji zawodowej oraz rozwoju zawodowego pielęgniarek łączono kategorie odpowiedzi „zdecydowanie tak" i „raczej tak" i określano jako pozytywny stosunek do danego aspektu, natomiast odpowiedzi „zdecydowanie nie" i „raczej nie" jako negatywny.

W celu opracowania zebranego materiału zastosowano metody opisowe oraz metody wnioskowania statystycznego. Dla cech mierzalnych (tj. wiek, staż pracy) wyliczono średnią arytmetyczną, medianę, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności oraz wartości minimalne i maksymalne. Dla zbadania zależności cech niemierzalnych zastosowano test niezależności chi[12]. Za istotne statystycznie uznano te zależności między cechami, dla których obliczona wartość testu była równa lub większa od wartości krytycznej odczytanej z tablic rozkładu chi[13] przy odpowiedniej liczbie swobody (przy uwzględnieniu wielkości tabeli) i prawdopodobieństwie błędu $p<0,05$.

Badania przeprowadzono w grupie 150 pielęgniarek, które pracowały na różnych oddziałach Szpitala Wojewódzkiego im. Jana Pawła II w Bełchatowie oraz w Niepublicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej „MegaMed" Sp. z o.o. w Bełchatowie. Różniły się między sobą wiekiem, stażem pracy oraz poziomem wykształcenia.

Wyniki

W badaniu tym udział wzięły pielęgniarki w wieku od 26 do 55 lat, najwięcej było kobiet w grupie wiekowej od 36 do 45 lat. Badana grupa charakteryzowała się niezbyt dużą zmiennością wieku, wyliczona mediana wyniosła 42,5, odchylenie standardowe 6,5, a współczynnik zmienności 15,3%.

[12] M. Armstrong: Op. cit.
[13] Ibid.

Tabela 1

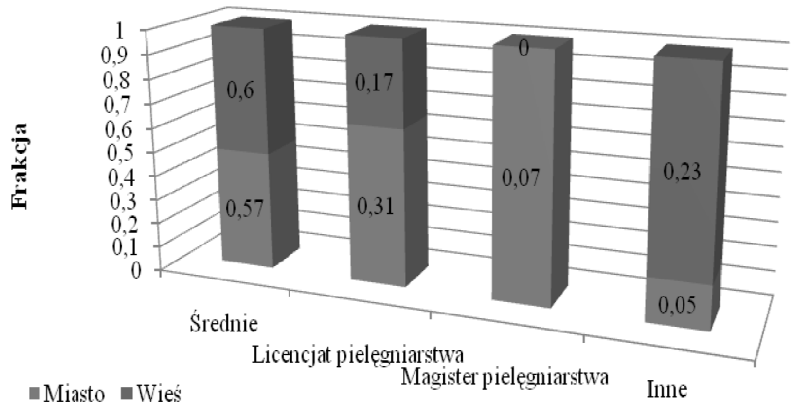
Staż pracy pielęgniarek

Cecha badana	Obliczone parametry stażu (lata)				
	Minimum	Maksima	X (średnia arytmetyczna)	S (odchylenie standardowe)	v(%)
Ogólny staż pracy	3	33	21,0	6,2	29,5
Staż pracy na obecnym stanowisku	1	30	16,2	7,8	48,1
Staż pracy w obecnym miejscu pracy	2	31	17,5	7,0	40,0

W tabeli 1 przedstawiono informacje dotyczące opracowania statystycznego cechy mierzalnej jaką jest staż pracy. Najdłuższy czas pracy wśród respondentów wyniósł 33 lata, najkrótszy 3 lata, natomiast osoby te na obecnym stanowisku pracy średnio pracowały 16,2 roku (+/- 7,8 lat), a w badanej placówce 17,5 roku (+/- 7,0 lat).

Wykres 1

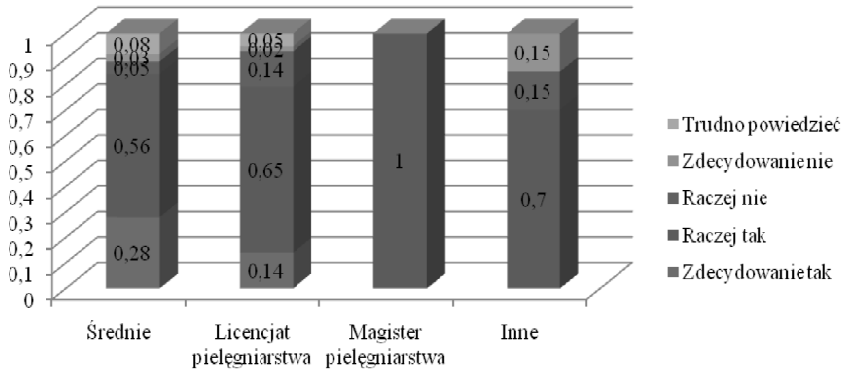
Zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a miejscem zamieszkania



Stwierdzono istotną statystycznie zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a miejscem zamieszkania badanych ($p<0,01$). Osoby mieszkające na wsi nieco częściej miały wykształcenie średnie (frakcja 0,60) lub inne niż pielęgniarskie (fr. 0,23), istotnie rzadziej licencjat pielęgniarstwa (fr. 0,17) i żadna z badanych nie była magistrem pielęgniarstwa (wykres 2).

Wykres 2

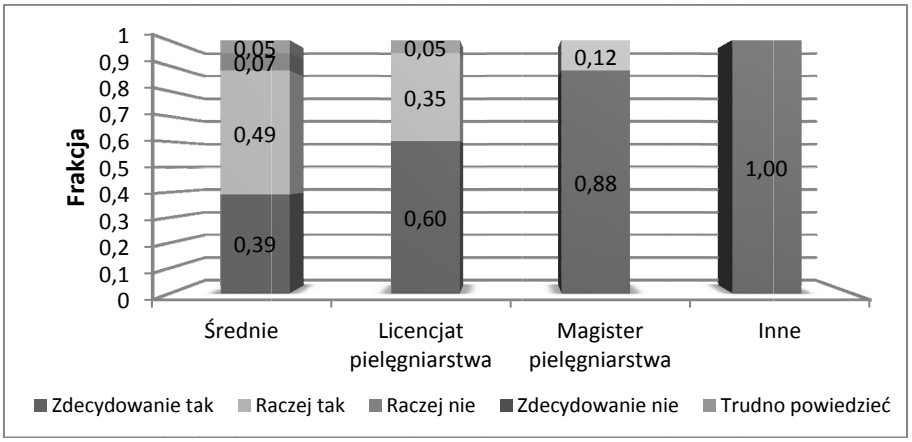
Zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a satysfakcją z wykonywania zawodu pielęgniarki



Z danych przedstawionych na wykresie 2 wynika, że istnieje istotna statystycznie zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a satysfakcją z wykonywania zawodu pielęgniarki ($p<0,05$). Wykonywanie zawodu pielęgniarki daje większą satysfakcję osobom z średnim wykształceniem (fr. 0,28). Natomiast większość pielęgniarek mających licencjat pielęgniarstwa (fr. 0,65) i wszystkie z tytułem magistra pielęgniarstwa stwierdzały to z mniejszą pewnością mówiąc, że praca ta raczej je zadowala, także osoby z innym wykształceniem najczęściej wybierały odpowiedź „raczej tak" (fr. 0,70).

Wykres 3

Zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a zainteresowaniem podnoszeniem kwalifikacji zawodowych



Istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy poziomem wykształcenia a zainteresowaniem badanych podnoszeniem kwalifikacji zawodowych ($p<0,001$) (wykres 3). Osoby z średnim wykształceniem istotnie częściej twierdziły, że raczej interesuje je dokształcanie (fr. 0,49), podczas gdy respondentki mające licencjackie i magisterskie z dziedziny pielęgniarstwa (fr. 0,60 i fr. 0,88) deklarowały zdecydowane zainteresowanie dalszym pogłębianiem swojej wiedzy. Natomiast wszystkie osoby mające inne niż pielęgniarskie wykształcenie zdecydowanie również chcą podnosić swoje kwalifikacje zawodowe.

Nie było takiej osoby, która w ogóle nie byłaby zainteresowana dalszym dokształcaniem.

Prawie połowa badanych (44%) stwierdziła, że napotykała bariery utrudniające podnoszenie kwalifikacji zawodowych, natomiast 49,3% takich utrudnień nie dostrzegła, a 6,7% nie miała zdania na ten temat.

Tabela 2

Co pielęgniarki chciałyby ukończyć w celu podniesienia kwalifikacji

Co chciałyby ukończyć pielęgniarki?	Liczba badanych	%
Studia – licencjat pielęgniarstwa	25	16,7
Studia – magister pielęgniarstwa	22	14,7
Kurs specjalistyczny	31	20,7
Kurs kwalifikacyjny	27	18,0
Kurs doskonalący	21	14,0
Specjalizację	32	21,3
Inne	8	5,3

W ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych pielęgniarki najczęściej chciałyby uzyskać specjalizację lub ukończyć kurs specjalistyczny (tabela 2). Na kolejnym miejscu znalazł się kurs kwalifikacyjny oraz studia licencjackie z pielęgniarstwa, ze zbliżoną częstością około 14% wskazywano na studia magisterskie i kurs doskonalący (niektóre osoby wybierały więcej niż jedną pozycję).

Tabela 3

Przyczyny obniżonej motywacji do kształcenia podyplomowego

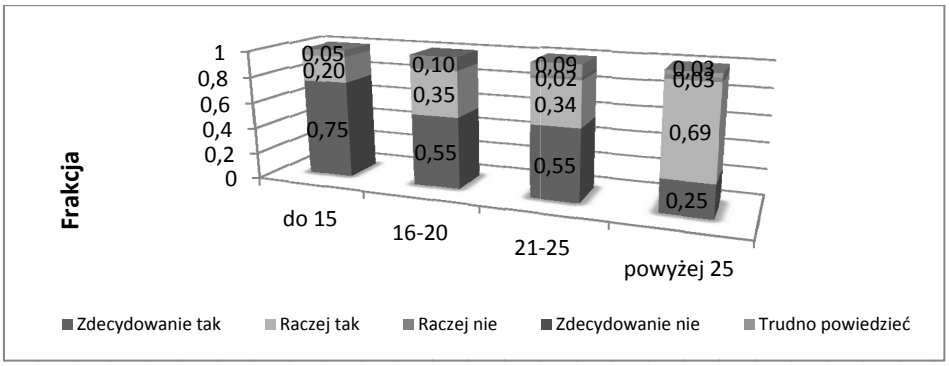
Przyczyny obniżonej motywacji	Liczba badanych	%
Bariera finansowa	108	72,0
Brak kursów odpowiadających zainteresowaniom	25	16,7
Brak czasu	35	23,3
Brak konieczności uczestnictwa	5	3,3
Brak odpowiedniego stanowiska do uzyskanych kwalifikacji	12	8,0
Brak podwyżki po skończeniu kursu	69	46,0
Duża liczba godzin kształcenia	32	21,3
Utrudnienia przełożonych	24	16,0
Brak urlopów szkoleniowych	52	34,7

Tylko niespełna 40% pielęgniarek czuje się motywowana do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, z tego aż 34% twierdzi, ze są „raczej motywowane", a zdecydowanie było tylko 4%; 67 (44, 6%) badanych nie jest zachęcana do dokształcania się, natomiast 17,3% to osoby, które wybrały odpowiedź „trudno powiedzieć".

Z danych zamieszczonych w tabeli 3, w której zestawiono odpowiedzi dotyczące czynników demotywujących do podnoszenia kwalifikacji zawodowych wynika, że najczęściej respondentki wskazywały na barierę finansową, brak podwyżki po ukończeniu szkolenia, a także brak urlopu szkoleniowego, brak czasu i dużą liczbę godzin szkoleniowych. Inne przyczyny niechęci do podnoszenia swoich kwalifikacji wymieniane w ankiecie to: brak kursów zgodnych z zainteresowaniami, brak zrozumienia ze strony przełożonych.

Wykres 4

Zależność pomiędzy poziomem stażu pracy a zainteresowaniem podnoszeniem kwalifikacji zawodowych

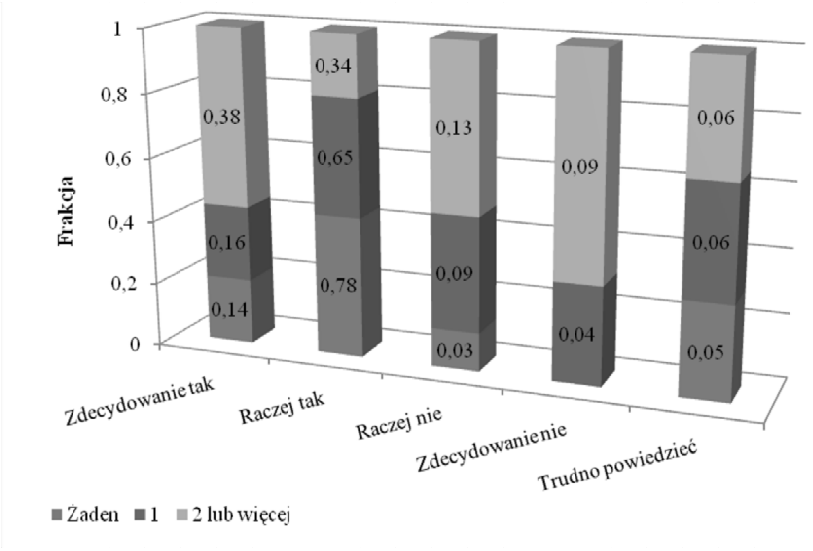


Następne zestawienie udowodniło, że istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy ogólnym stażem pracy a zainteresowaniem podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pielęgniarek ($p<0,01$) (wykres 4). Osoby z najkrótszym stażem (do 15 lat) istotnie częściej twierdziły, że zdecydowanie częściej chcą podnosić swoje kwalifikacje zawodowe (fr. 0,75), także duża część osób ze stażem 16-20 lat i 21-25 lat (fr. po 0,55) jest zdecydowanie zainteresowana doskonaleniem zawodowym. Pielęgniarki z najdłuższym stażem (powyżej 25 lat) również chcą się dalej kształcić, ale swoją deklarację w tej sprawie wyrażają mniej zdecydowanie, gdyż ponad 2/3 mówi, że „raczej tak", a tylko 1/4 daje odpowiedź zdecydowaną.

Niestety, ale nie od wszystkich badanych uzyskano informacje o stażu pracy.

Wykres 5

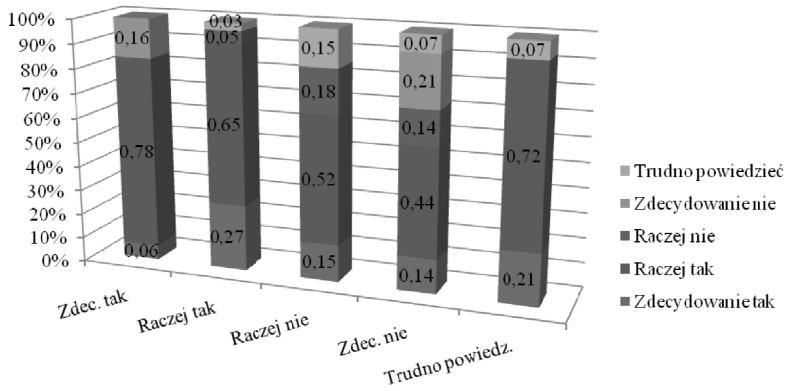
Liczba ukończonych kursów a satysfakcja z wykonywania zawodu pielęgniarki



Badanie to wykazało statystycznie istotną zależność pomiędzy satysfakcją z wykonywania zawodu pielęgniarki a liczbą ukończonych kursów dokształcających ($p<0,05$) (wykres 5). Osoby mające większą liczbę ukończonych kursów częściej są usatysfakcjonowane pracą. Ale również badane bez ukończonych kursów lub z jednym kursem także są zadowolone z wykonywanej pracy, lecz swoją opinię na ten temat wyrażają mniej zdecydowanie dając odpowiedź „raczej tak".

Wykres 6

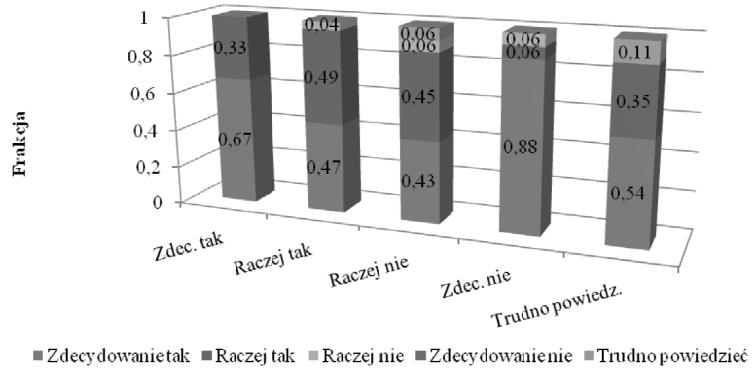
Zależność pomiędzy faktem, że praca umożliwia rozwój kwalifikacji zawodowych a satysfakcja z wykonywania zawodu pielęgniarki



Stwierdzono, że pielęgniarki, które uważają, że praca nie umożliwia lub „raczej nie" umożliwia rozwoju zawodowego częściej niż pozostałe nie są usatysfakcjonowane z wykonywanej pracy (p<0,05) (wykres 6). Natomiast respondentki twierdzące, że praca zdecydowanie daje lub „raczej" daje możliwości doskonalenia zawodowego zdecydowanie odczuwają lub raczej odczuwają satysfakcję z pracy.

Wykres 7

Zależność pomiędzy faktem, że są motywowane do rozwijania kwalifikacji zawodowych a zainteresowaniem podnoszeniem kwalifikacji



Badanie to ujawniło, że istnieje statystycznie istotna zależność pomiędzy faktem motywowania w miejscu pracy do podnoszenia kwalifikacji zawodowych a własnym zainteresowaniem do dalszego kształcenia (p<0,05) (wykres 7). Pielęgniarki udzielające odpowiedzi, że są w miejscu pracy motywowane do podnoszenia kwalifikacji zawodowych (38%) odpowiadały jednocześnie, że są zainteresowane dalszym dokształcaniem. Wykazano, że osoby, które nie są motywowane do ponoszenia wykształcenia również nie wykazały satysfakcji z wykonywanej pracy.

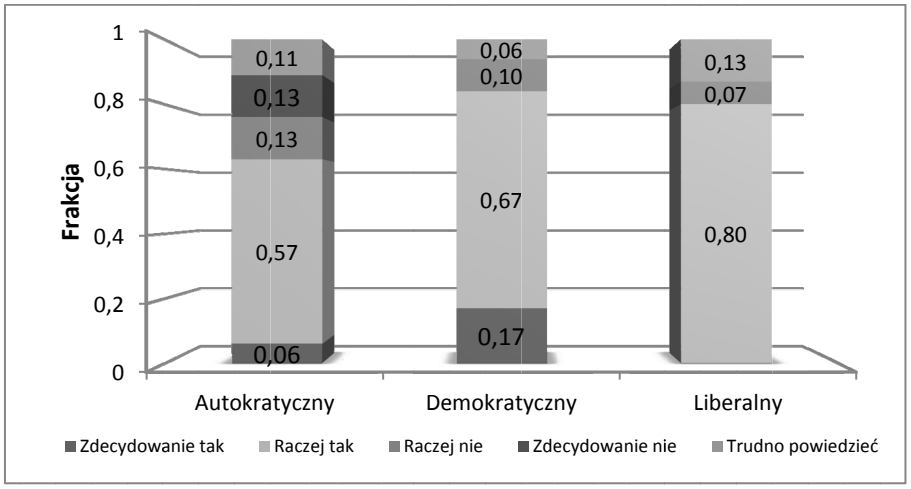
Trzeba zauważyć, iż znaczna część zbadanych, które nie są motywowane do doskonalenia zawodowego (fr. 0,88) jednak jest zainteresowana podnoszeniem kwalifikacji.

Stwierdzono istotną statystycznie zależność pomiędzy zadowoleniem z pracy a stylem kierowania w miejscu pracy (p<0,001) (wykres 8). Okazało się, że w przypadku, gdy jest to styl autokratyczny, to częściej niż co czwarta osoba nie jest zdecydowanie usatysfakcjonowana z pracy lub raczej niezadowolona (łącznie frakcja wynosi 0,26), a dodatkowo co dziewiąta dała odpowiedź „trudno powiedzieć". Gdy styl kierowania jest demokratyczny, to większość badanych jest

raczej ukontentowana (fr. 0,67) lub zdecydowanie zadowolona (fr. 0,17). Przy kierowaniu liberalnym nikt nie dał odpowiedzi „zdecydowanie tak" na pytanie o spełnienie z pracy, ale zdecydowana większość powiedziała, że jest raczej usatysfakcjonowana (fr. 0,80).

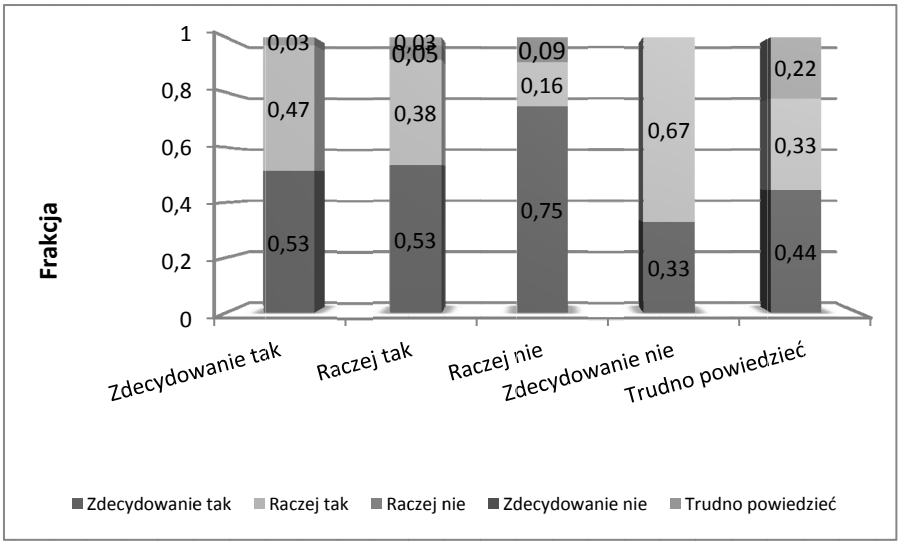
Wykres 8

Zależność pomiędzy stylem kierowania w miejscu pracy a zadowoleniem z pracy



Wykres 9

Zależność pomiędzy satysfakcją z wykonywania zawodu pielęgniarki a zainteresowaniem podnoszeniem kwalifikacji zawodowych



Porównywano dane dotyczące satysfakcji z wykonywania zawodu pielęgniarki a zainteresowaniem tej grupy zawodowej podnoszeniem kwalifikacji. Nie stwierdzono istotnej statystycznie zależności pomiędzy satysfakcją z wykonywanego zawodu a zainteresowaniem podnoszenia wykształcenia zawodowego ($p>0,05$). Wynika to zapewne z faktu, że jedynie 6 osób spośród badanych raczej nie było zainteresowanych dalszym kształceniem się, a w ogóle nie było takich, które stwierdzałyby to zdecydowanie (wykres 9).

Podsumowanie

1. Badanie wykazało, że na zadowolenie zawodowe najkorzystniej wpływa styl demokratyczny i liberalny (80%), a styl autokratyczny jedynie 63%. Niezależnie od sposobów motywacji nie wpływa ona na zainteresowanie w podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Jedynie 4% respondentek nie ma zdania na ten temat i również 4% raczej nie jest zainteresowana dalszym uczeniem się.

2. Zadowolenie z wykonywanego zawodu maleje wraz ze wzrostem wykształcenia osoby, natomiast na satysfakcję z wykonywanej pracy wpływa liczba ukończonych kursów.

3. Kurs specjalizacyjny chciałoby ukończyć 21% respondentek i tyleż samo specjalizację. O studiach wyższych myśli około 15%.

4. Przyczynami obniżonej motywacji do podnoszenia umiejętności zawodowych są bariera finansowa (72%) oraz brak wymiernych finansowych korzyści (46%).

5. Badanie to wykazało, że chęć podnoszenia kwalifikacji zawodowych zależy od stażu pracy. Osoby ze stażem poniżej 15 lat o wiele chętniej chcą się dokształcać niż osoby pracujące powyżej 25 lat.

Bibliografia

Areiqat A.Y., Tawfiq A., Al-Tarawneh H.A.: Talent *Management as a Strategic Practice of Human Resources Management to Improve Human Performance*. „Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business" 2010, Vol. 2.

Armstrong M.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi.* Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.

Bidzińska E., Sobczak M., Rakowska K.: *Motywy podwyższania wykształcenia przez pielęgniarki Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Elblągu*. „Problemy Pielęgniarstwa" 2007, nr 2-3.

Czerniak J., Cieśla D.: *Ścieżki rozwoju zawodowego*. „Magazyn Pielęgniarki i Położnej" 2009, nr 3.

Kosińska M., Pilarz Z.: *Satysfakcja pielęgniarek z pracy zawodowej i jej uwarunkowania*. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. LX, Lublin 2005.

Król H., Ludwiczyński A.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Ksykiewicz-Dorota A.: *Zarządzanie w pielęgniarstwie*. Wydawnictwo Czelej sp. z o. o., Lublin 2005.

O'Donnell D.M., Livingston P.M., Bartram T.: *Human Resource Management Activities on the Front Line: A Nursing Perspective*. „Contemporary Nurse" 2012, Vol. 41(2).

Palczewska A.: *Przywództwo i kierowanie pracownikami*. „Magazyn Pielęgniarki i Położnej" 2009, nr 1-2.

Shortell S., Kaluzny A.: *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną*. Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius", Kraków 2001.

Stoner J., Freeman R.E., Gilbert D.R.: *Kierowanie*. PWE, Warszwa 2001.

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT AND DEVELOPMENT IN NURSING

Summary

A factor which conditions correct functioning of the health care system in a country is a number and quality of the system's medical staff. Nurses play crucial role in this professional group. The aim of this research was to demonstrate a relationship between professional satisfaction and human resources development in nursing. The research was performed with the method of diagnostic survey using anonymous questionnaires designed by the author. The test sample was chosen randomly from nurses employed in two medical centres in Bełchatów. In total, 150 people were examined. Basing on the performed survey a conclusion was made that management process influences professional satisfaction and human resources development in nursing.

Izabela Marzec
Karolina Szymaniec

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ROZWÓJ ZAWODOWY PRACOWNIKÓW W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Przemiany w polskiej gospodarce sprawiają, że rosną oczekiwania społeczne wobec organizacji publicznych. Obecnie wiele organizacji publicznych poszukuje nowych sposobów poprawy efektywności funkcjonowania. Rozwijają się nowe koncepcje zarządzania publicznego, które podejmują próbę adaptowania metod i narzędzi wykorzystywanych w organizacjach biznesowych do potrzeb organizacji publicznych. Przemiany te obejmują także obszar zarządzania zasobami ludzkimi, w którym zastosowanie podejścia zasobowego do rozwoju zasobów ludzkich może przyczynić się do znaczącego wzmocnienia potencjału ludzkiego organizacji publicznych. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej jednoznacznie wskazują, że wykorzystanie dorobku zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach biznesowych wpływa korzystnie na jakość usług świadczonych przez organizacje publiczne. Jednocześnie dynamiczne tempo zmian w sektorze publicznym, gwałtowny przyrost wiedzy i jej wysoki stopień specjalizacji powodują, że kompetencje zawodowe pracowników szybko ulegają dezaktualizacji[1]. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia rozwoju zawodowego pracowników ukierunkowanego na specyficzne potrzeby organizacji publicznych.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jaka jest specyfika i podstawowe uwarunkowania rozwoju zawodowego pracowników we współczesnych organizacjach publicznych. Przedstawiona analiza opiera się na konfrontacji podejścia zasobowego i teorii rozwoju zasobów ludzkich w organizacjach biznesowych ze specyfiką organizacji sektora publicznego.

---

[1] I. Marzec, P. Jędrzejowicz, B.I.J.M Van der Heijden, D. Scholarios, N. Bozionelos, E. Van der Schoot, P. Knauth: *Specjaliści ICT w polskich małych i średnich przedsiębiorstwach*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2009, nr 3-4 (68-69), s. 90.

Rozwój zawodowy pracowników – pojęcie, strategie i znaczenie

Rozwój zasobów ludzkich może być postrzegany szerzej – jako element rozwoju człowieka i właśnie dobro człowieka, zdaniem wielu badaczy, powinno być podstawową wartością rozwoju zasobów ludzkich organizacji[2]. Rozwój zasobów ludzkich jest w literaturze przedmiotu analizowany na różnych poziomach, tj. jednostki, grup, organizacji czy też społeczeństwa[3]. Rozwój zasobów ludzkich organizacji może być zdefiniowany jako „[…] proces uwalniania i rozwijania kompetencji, którego celem jest doskonalenie jednostki, zespołu, procesu pracy i wyników funkcjonowania systemu organizacyjnego[4]. Ujęcie to podkreśla dynamiczną i wielowymiarową naturę rozwoju zasobów ludzkich. Często rozwój zasobów ludzkich organizacji bywa utożsamiany ze szkoleniem i doskonaleniem zawodowym pracowników. Jednak wielu badaczy podkreśla fakt, że rozwój zasobów ludzkich organizacji obejmuje nie tylko szkolenie i rozwój pracowników, lecz także rozwój organizacji[5]. Na poziomie indywidualnym rozwój zawodowy pracownika może być ujęty jako długoterminowy „[…] proces zwiększania aktualnej i przyszłej efektywności jednostki”[6].

W organizacji rozwój zasobów ludzkich opiera się na założeniu, że działania ukierunkowane na rozwój zawodowy pracowników, podejmowane przez organizację, przynoszą korzyści zarówno organizacji, jak i jej pracownikom. Wyróżniane są cztery podstawowe podejścia strategiczne do rozwoju zasobów ludzkich, tj.:

- „doraźne”, zakładające podejmowanie działań dopiero w sytuacji wystąpienia problemów z zapewnieniem organizacji pracowników o odpowiednich kompetencjach,
- „długoterminowego rozwoju”, cechujące się prowadzeniem celowej polityki ukierunkowanej na rozwój potencjału kadrowego organizacji,
- „selektywne”, charakteryzujące się zatrudnianiem pracowników o ściśle określonych kompetencjach i ograniczaniem zakresu działań rozwojowych,

---

[2] K.P. Kuchinke: *Human Development as a Central Goal for Human Resource Development.* „Human Resource Development International” 2010, Vol. 13, No. 5, s. 576.

[3] Y. Cho, S. Won Yoon: *Theory Development and Convergence of Human Resource Fields: Implications for Human Performance Technology*. „Performance Improvement Quarterly” 2010, Vol. 23, s. 44.

[4] R.A. Swanson, E.F. Holton III: *Foundations of Human Resource Development.* Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 2009, s. 4.

[5] R.A. Swanson: *Human Resource Development and its Underlying Theory.* „Human Resource Development International” 2001, Vol. 4, No. 3, s. 304.

[6] O. Lundy, A. Cowling: *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2000, s. 248.

– „transakcyjne", zakładające „kupowanie" określonego potencjału kompetencyjnego pracowników i niepodejmowanie działań rozwojowych przez organizację[7].

Obecnie coraz większą popularność zyskuje podejście czwarte, oparte na poglądzie, że odpowiedzialność za rozwój zawodowy spoczywa głównie na jednostce. W podejściu tym zakłada się, że to pracownik jest odpowiedzialny za utrzymanie odpowiedniego poziomu własnych kompetencji zawodowych. Podejście to jest zaprzeczeniem podejścia zasobowego zakładającego, że jeżeli niektóre z zasobów i umiejętności organizacji pozwalają na wykorzystywanie szans i neutralizowanie zagrożeń (wartość strategiczna), są dostępne niewielkiej liczbie przedsiębiorstw (rzadkość) i są trudne do imitowania (nieimitowalność), a do tego brak im substytutów (substytucyjność), to mogą one przyczynić się do uzyskania przewagi konkurencyjnej[8]. W nurcie szkoły zasobowej jednym ze szczególnie docenionych zasobów są zasoby ludzkie, których rozwój powinien być ukierunkowany na wyposażenie ich we wskazane wyżej atrybuty zasobu strategicznego. Oceniając wartość strategiczną zasobów ludzkich organizacji można stwierdzić, że stanowi on kluczowy element osiągania przewagi konkurencyjnej. Zgodnie z podejściem zasobowym, rozwój pracowników powinien zmierzać do wykształcenia wyróżniających kompetencji niezbędnych do realizacji misji organizacji, stosunkowo rzadkich oraz trudnych do imitacji dla pozostałych organizacji. Odnosząc się do warunku nieimitowalności – rozwój pracowników powinien być procesem ciągłym, gwarantując tym samym niemożność imitacji przez konkurencję ze względu na wykształcone przez ciągłość procesu zależności, dwuznaczność przyczynową i społeczną kompleksowość[9]. Warunek substytucyjności zasobów w przypadku zasobów ludzkich jest spełniony a priori, z założenia bowiem nie można zastąpić pracownika innym czynnikiem produkcji. Powyższe spostrzeżenia wskazują, że przewaga konkurencyjna organizacji może opierać się na unikalności systemu zarządzania zasobami ludzkimi, a szczególnie systemu rozwoju zawodowego pracowników, który, w myśl podejścia zasobowego, powinien mieć charakter kompleksowy i ukierunkowany na wyposażenie zasobów ludzkich w cechy zasobów strategicznych.

---

[7] A. Pocztowski: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. PWE, Warszawa 2007, s. 275; J.G.L Thijssen., B.I.J.M Van Der Heijden., T.S. Rocco: *Toward the Employability-Link Model: Current Employment Transition to Future Employment Perspectives*. „Human Resource Development Review" 2008, Vol. 7, No. 2, s. 165-183.

[8] J. Barney: *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage.* „Journal of Management" 1991, Vol. 17, No. 1, s. 99-120.

[9] Ibid.

Należy także zauważyć, że obecnie możliwość rozwoju zawodowego jest dla wielu pracowników podstawowym czynnikiem decydującym o atrakcyjności potencjalnego pracodawcy. Brak szans rozwoju, przy równoczesnej szybkiej „dezaktualizacji" wiedzy i umiejętności zawodowych, nieuchronnie prowadzi do spadku zaangażowania i odejścia z organizacji dobrych pracowników, którzy mając świadomość istniejących zagrożeń poszukują możliwości dalszego rozwoju zawodowego w innych organizacjach. Problem ten jest szczególnie wyraźny w przypadku pracowników wiedzy, których liczba stale rośnie. Pracownicy ci poszukują raczej możliwości uczenia się i rozwoju niż długoterminowego zatrudnienia[10]. Są one dla pracowników wiedzy często silniejszym motywatorem od wynagrodzenia finansowego. Posiadana przez nich wiedza jest bowiem głównym czynnikiem decydującym o możliwości dalszej kariery zawodowej. Jednakże współczesne środowisko pracy wymaga od wszystkich pracowników nieustannego uczenia się oraz uaktualniania posiadanej wiedzy i umiejętności zawodowych. Mimo że obecnie pracownicy są bardziej samodzielni w poszukiwaniu szans rozwoju zawodowego, to jednak nadal w swoich działaniach zazwyczaj oczekują wsparcia ze strony organizacji. Liczne badania wskazują, że postrzegane wsparcie organizacyjne w rozwoju zawodowym stanowi podstawę budowania zaufania pracowników do organizacji i ich zaangażowania organizacyjnego[11]. Należy także podkreślić konieczność zmiany podejścia do rozwoju zasobów ludzkich – z ukierunkowania na szkolenie i rozwój w orientację na uczenie się, które powinno dotyczyć różnych poziomów organizacyjnych – od jednostki do organizacji jako całości[12]. Niewątpliwie bowiem zarówno dla efektywności działania pracowników, jak i sukcesu współczesnych organizacji kluczowe znaczenie ma wiedza oraz zdolność uczenia się.

Rozwój zawodowy pracowników w organizacjach publicznych – szanse i ograniczenia

Rozwój zasobów ludzkich organizacji publicznych w ostatniej dekadzie przechodzi głębokie przemiany zarówno w teorii, jak i praktyce działania. Problem rozwoju zawodowego ma tym większe znaczenie, że w sektorze publicz-

[10] C.L. Wang, P.K. Ahmed: *Managing Knowledge Workers.* Working Paper Series, Management Research Centre, University of Wolverhampton, Shropshire 2003, s. 6.

[11] T. Foong Ming: *Organisational Support as the Mediator ff Career-Related HRM Practices and Affective Commitment: Evidence from Knowledge Workers in Malaysia.* „Research and Practice in Human Resource Management" 2008, Vol. 16, s. 12.

[12] D.P. Mankin: *A Model for Human Resource Development.* „Human Resource Development International" 2001, Vol. 4, No. 1, s. 66.

nym zatrudnionych jest 24,6% polskich pracowników (31 grudnia 2011 rok)[13]. Jednocześnie rosną wymagania wobec pracowników organizacji publicznych. Ważnym elementem zmian w tym sektorze jest dostosowanie systemu rozwoju zawodowego do aktualnych potrzeb organizacji publicznych, ich pracowników i społeczeństwa. System ten jednak ze względu na specyfikę organizacji publicznych różni się od systemu rozwoju zawodowego w organizacjach biznesowych. Różnice te są szczególnie wyraźne w przypadku administracji publicznej. Niestety, jak zauważa B. Kożuch, zarówno dotychczasowe rozwiązania odnośnie do przyjętego modelu służby cywilnej, jak i sposób przygotowania pracowników „[…] nie sprzyjają implementacji zarządzania publicznego w polskich warunkach"[14].

Do kluczowych uwarunkowań zewnętrznych rozwoju zawodowego pracowników w sektorze publicznym należą polityka państwa i obowiązujące przepisy prawne. Według projektu „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej na lata 2011-2020", rozwój zawodowy pracowników służby cywilnej ma umożliwić im „[…] szybko i skutecznie reagować na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze"[15]. Zarówno na pracownikach służby cywilnej, jak i pracownikach samorządowych spoczywa prawny obowiązek podnoszenia kompetencji zawodowych określony przez ustawę z 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej[16] oraz ustawę z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych[17]. Każdy pracownik służby cywilnej powinien mieć ustalony program rozwoju zawodowego uwzględniający wyniki oceny okresowej pracownika, perspektywy wykonywania pracy zawodowej oraz potrzeby i możliwości urzędu oraz pracownika[18]. Stałe podnoszenie umiejętności kwalifikacji zawodowych stanowi również element obowiązków zawodowych pracowników samorządowych[19]. Ponadto, zgodnie z kodeksem pracy, każdy pracodawca ma obowiązek ułatwić pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych[20]. Należy jednocześnie zauważyć, że jedynie w przypadku pracowników administracji państwowej działania te są szczegółowo określone przez przepisy prawa i politykę państwa.

---

[13] H. Dmochowska: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2012*. Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2012, s. 144.

[14] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004, s. 140.

[15] *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej na lata 2011-2020. Projekt 27.07.2011 r*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 22. http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/strategiazzl__tresc_2011_07_29_wersjauzgodniona_pokl1.pdf (4.01.2012).

[16] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej. Dz.U., nr 170, poz. 1218.

[17] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Dz.U., nr 223, poz. 1458.

[18] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej. Dz.U., nr 170, poz. 1218, pkt. 1-4.

[19] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Dz.U., nr 223, poz. 1458, art. 24, ust. 2, pkt 7.

[20] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz.U., nr 24, poz. 141, art. 17.

Ze względu na specjalną rolę sektora publicznego, praca w organizacjach publicznych stawia wysokie wymogi kompetencyjne. Jednak zmiana oczekiwań wobec pracowników organizacji publicznych powoduje, że organizacje te muszą ponownie jasno określić kierunki i cele rozwoju zawodowego pracowników. W klasycznym podejściu Weberowskim praca na określonych stanowiskach wymaga odpowiednich kwalifikacji, a kariera zawodowa urzędnika ma jasno zdefiniowany przebieg, który ściśle określa kierunki rozwoju zawodowego pracownika. Dzisiaj wizja urzędnika administracji publicznej ulega zmianie. Nowy model zarządzania publicznego akcentuje intelektualny charakter pracy w administracji publicznej[21]. Współczesny pracownik administracji publicznej staje się pracownikiem wiedzy, o którego przydatności zawodowej decydują nie tylko posiadana wiedza i umiejętności zawodowe, lecz przede wszystkim chęć i zdolność nieustannego uczenia się. Należy jednakże zauważyć, że sytuacja w polskiej administracji publicznej skłania do stwierdzenia, iż rozwój zawodowy pracowników organizacji publicznych powinien uwzględniać nie tylko rozwój wiedzy i umiejętności specjalistycznych, lecz także kompetencji społecznych oraz wzmacnianie wrażliwości na kwestie etyczne. Działania te mają tym większe znaczenie, że etyka pracy i wartości, jakie są związane z wykonywanym zawodem, określają standardy zachowań i silnie na nie wpływają. Pracownik administracji publicznej, aby osiągnąć sukces zawodowy, powinien nie tylko posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe oraz sieć kontaktów zawodowych, lecz także „[…] wykazywać zaangażowanie służąc dobru publicznemu"[22]. Te specjalne wymagania wobec pracownika administracji publicznej akcentuje również koncepcja Zarządzania Etycznego, zgodnie z którą urzędnik powinien być specjalistą o wysokich kwalifikacjach, osobą o silnych wartościach etycznych, z poczuciem społecznej misji[23].

Na postawy i zachowania pracowników związane z rozwojem zawodowym silnie wpływa kultura organizacyjna. Wielu badaczy wskazuje, że kultura organizacji publicznych różni się znacznie od kultury organizacji prywatnych[24]. Obecnie kultura organizacji publicznych również ulega stopniowej przemianie – z biurokratyczniej w kierunku skoncentrowanej na klientach i otoczeniu, promu-

---

[21] W. Kieżun: *O sprawną administrację publiczną.* „Ius et Lex" 2005, nr III (1), s. 71.

[22] K.P. Kuchinke: *Human Development as a Central Goal for Human Resource Development*. „Human Resource Development International" 2010, Vol. 13, No. 5, s. 577.

[23] M. Dębicki: *Urzędnik XXI wieku.* W: *Rozwój kadr administracji publicznej*. Red. B. Kudrycka. Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2001, s. 11-12.

[24] A. Frączkiewicz-Wronka: *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego.* W: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki.* Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009, s. 36.

jącej wartość uczenia się i rozwoju[25]. Kultura uczenia się uzewnętrznia się między innymi w infrastrukturze wspierającej rozwój zawodowy pracowników oraz postawach i zachowaniach pracowników związanych z podnoszeniem kompetencji zawodowych. W kulturze uczenia się pracownicy postrzegają praktyki, procedury i nagrody związane z uczniem się i rozwojem zawodowym w szczególny sposób – nadają im specjalną wartość i znaczenie. W kulturze takiej nie tylko rozwijane są specjalistyczna wiedza i umiejętności zawodowe pracowników, lecz także ich zdolności adaptacyjne, otwartość na nowe pomysły i twórcze rozwiązania[26].

Zachwianie modelu długoterminowego zatrudnienia w organizacjach publicznych uświadomiło wielu pracownikom konieczność nieustannego uczenia się. Chociaż tradycyjny model rozwoju pracowników w organizacjach publicznych opiera się raczej na specjalizacji i pogłębianiu kompetencji zawodowych, to jednak dzisiaj coraz ważniejsze staje się także rozszerzanie zakresu kompetencji, które wpływa pozytywnie na zatrudnialność pracowników oraz elastyczność funkcjonowania organizacji. Pracownicy o wąskim zakresie kompetencji, posiadający jednorodne umiejętności zawodowe, nie są w stanie sprostać zmiennym warunkom funkcjonowania dzisiejszych organizacji publicznych. Rozwój zawodowy pracowników wiedzy, jakimi powinni stać się pracownicy organizacji publicznych, nie może ograniczać się jedynie do doskonalenia wąsko określonych umiejętności funkcjonalnych. Dynamiczne, upolitycznione otoczenie sprawia, że współczesne organizacje publiczne potrzebują pracowników zdolnych do adaptacji, elastycznego działania i szybkiego dostosowywania się do zmian. Rozszerzanie zakresu kompetencji pracowników prowadzi do zwiększenia elastyczności zasobów ludzkich organizacji. Działania te mają tym większe znaczenie, że jednym z poważnych problemów polskich organizacji publicznych jest niska mobilność zawodowa pracowników[27].

Jednak w wielu organizacjach publicznych ograniczone zasoby finansowe narzucają konieczność zmniejszania zakresu podejmowanych działań rozwojowych. Organizacje publiczne zwykle posiadają mniejsze środki finansowe niż organizacje biznesowe, a ich wydatki na rozwój pracowników podlegają ścisłej kontroli[28]. Wysokie koszty rozwoju zawodowego sprawiają, że wiele organizacji

---

[25] A. Frączkiewicz-Wronka, I. Marzec: *Rozwój zatrudnialności pracowników w organizacjach publicznych.* W: *Szanse i bariery rozwoju organizacji w społeczeństwie informacyjnym*. Red. A. Stabryła. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2012 (w druku).

[26] J. Camps, F. Torres: *Contingent Reward Leader Behaviour: Where Does It Come From?* „Systems Research and Behavioral Science" 2011, Vol. 28, No. 3, s. 218.

[27] B. Kożuch: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 88.

[28] A. Frączkiewicz-Wronka, I. Marzec: Op. cit.

bardzo chętnie ograniczyłoby swoją odpowiedzialność za rozwój zawodowy pracowników. Zagrożenie to szczególnie dotyka pracowników, którzy nie są zatrudnieni w administracji publicznej. Jednak od organizacji publicznych oczekuje się, że będą dostarczały usług publicznych wysokiej jakości, co wymaga odpowiedniego rozwoju kompetencji zawodowych pracowników[29]. Ponadto należy zauważyć, że rozwój zasobów ludzkich organizacji powinien być postrzegany szerzej niż tylko jako środek do realizacji krótkoterminowych celów organizacji. Problem ten dotyczy zwłaszcza organizacji publicznych, w których rozwój zawodowy pracowników może być także rozpatrywany z perspektywy społecznej odpowiedzialności organizacji – odpowiedzialności zarówno wobec ich klientów wewnętrznych, tj. pracowników, jak i klientów zewnętrznych – społeczeństwa[30].

Podsumowanie

Dla utrzymania i podnoszenia wartości zasobów ludzkich organizacji publicznych niezbędne jest tworzenie długoterminowych programów rozwoju zawodowego pracowników[31]. Powinien on opierać się na założeniu, że sukces organizacji i jej pracowników zależy od zaangażowania każdego pracownika w uczenie się oraz konieczności zapewnienia przez organizację możliwości rozwoju, jak również przeświadczeniu, że rozwój pracowników jest konieczny dla podnoszenia jakości usług świadczonych przez organizacje publiczne. Wymaga to od kadry zarządzającej organizacji publicznych sformułowania jasnej strategii rozwoju zasobów ludzkich, która będzie precyzyjnie określała, jakie cele należy osiągnąć i w jaki sposób, aby oczekiwania społeczeństwa zostały spełnione[32]. Jej ważnymi elementami powinno stać się nie tylko rozwijanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych pracowników, lecz także rozszerzanie ich kompetencji zawodowych i rozwój nowych umiejętności oraz wzmacnianie postaw i zachowań etycznych pracowników organizacji publicznych.

Jako podsumowanie przedstawić można ogólne wnioski praktyczne dla zarządzających organizacjami publicznymi korespondujące z metodą oceny zasobów FMMAD według podejścia zasobowego[33]. Zgodnie ze wskazaną metodą rozwój zasobów ludzkich organizacji publicznej powinien opierać się na następujących zasadach:

---

[29] A. Frączkiewicz-Wronka: Op. cit., s. 34.
[30] K.P. Kuchinke: Op. cit., s. 576.
[31] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004, s. 144.
[32] A. Frączkiewicz-Wronka: Op. cit., s. 34.
[33] J. Andersèn: *Strategic Resources and Firm Performance.* „Management Decision" 2011, Vol. 49, No. 1, s. 87-98.

1. Rozwój zawodowy pracowników powinien zmierzać do wyposażenia pracowników w nowe, wyróżniające kompetencje, które będą dopasowane do już istniejącej w organizacji konfiguracji zasobów oraz możliwości pracowników (fit with resources).

2. Organizacje publiczne powinny rozwijać odpowiednie kompetencje zarządcze pozwalające im na właściwe wykorzystanie potencjału pracowników wzmacnianego w procesie rozwoju zawodowego (management capability).

3. Konsekwencją rozwoju zawodowego pracowników powinna być wyższa jakość świadczonych przez nie usług, nie zaś rozwój dla samego spełnienia wymagań prawnych nakładanych na organizacje publiczne w zakresie rozwoju pracowników (marketing capability).

4. Rozwój zawodowy powinien być nastawiony na wykształcenie właściwej kultury dzielenia się wiedzą zarówno z otoczeniem zewnętrznym, jak i wewnątrz organizacji. Powyższe oznacza, że z jednej strony zdobyte nowe umiejętności pracownika powinny zostać przez niego wykorzystane dla dobra organizacji, jej klientów i podwyższania jakości świadczonych usług. Jednocześnie pracownicy powinni wykazywać chęć przekazania nowej wiedzy pozostałym pracownikom w myśl koncepcji organizacji uczącej się (firm appropriation of rent).

Podsumowując należy także zauważyć, że chociaż, zgodnie z podejściem zasobowym, rozwój określonego zasobu strategicznego może negatywnie oddziaływać na pozostałe zasoby, to w przypadku zasobów ludzkich koncentracja na ich rozwoju nie powoduje utraty jakichkolwiek wcześniejszych przewag konkurencyjnych bądź kompetencji (non-competitive disadvantages), lecz wręcz przeciwnie – może je skutecznie wzmacniać, przyczyniając się do budowania sukcesu organizacji publicznej.

Bibliografia

Andersèn J.: *Strategic Resources and Firm Performance.* „Management Decision" 2011, Vol. 49, No. 1.

Barney J.: *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage.* „Journal of Management" 1991, Vol. 17, No. 1.

Camps J., Torres F.: *Contingent Reward Leader Behaviour: Where Does It Come From?* „Systems Research and Behavioral Science" 2011, Vol. 28, No. 3.

Cho Y., Won Yoon S.: *Theory Development and Convergence of Human Resource Fields: Implications for Human Performance Technology.* „Performance Improvement Quarterly" 2010, Vol. 23.

Dębicki M.: *Urzędnik XXI wieku.* W: *Rozwój kadr administracji publicznej*. Red. B. Kudrycka. Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2001.

Foong Ming T.: *Organisational Support as the Mediator ff Career-Related HRM Practices and Affective Commitment: Evidence from Knowledge Workers in Malaysia.* „Research and Practice in Human Resource Management" 2008, Vol. 16.

Frączkiewicz-Wronka A., Marzec I.: *Rozwój zatrudnialności pracowników w organizacjach publicznych*. W: *Szanse i bariery rozwoju organizacji w społeczeństwie informacyjnym.* Red. A. Stabryła. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2012 (w druku).

Frączkiewicz-Wronka A.: *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego.* W: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki.* Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.

Kieżun W.: *O sprawną administrację publiczną.* „Ius et Lex" 2005, nr III (1).

Kożuch B.: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych.* UJ, Kraków 2011.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji.* Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004.

Kuchinke K.P.: *Human Development as a Central Goal for Human Resource Development.* „Human Resource Development International" 2010, Vol. 13, No. 5.

Lundy O., Cowling A.: *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2000.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2012. Red. H. Dmochowska. Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2012.

Mankin D.P.: *A Model for Human Resource Development.* „Human Resource Development International" 2001, Vol. 4, No. 1.

Marzec I., Jędrzejowicz P., Van der Heijden B.I.J.M., Scholarios D., Bozionelos N., Van der Schoot E., Knauth P.: *Specjaliści ICT w polskich małych i średnich przedsiębiorstwach.* „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" 2009, nr 3-4 (68-69).

Pocztowski A.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi.* PWE, Warszawa 2007.

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej na lata 2011-2020. Projekt 27.07.2011 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011. http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/strategiazzl__tresc_2011_07_29_wersjauzgodniona_pokl1.pdf (4.01.2012).

Swanson R.A., Holton III E.F.: *Foundations of Human Resource Development.* Berrett--Koehler Publishers, San Francisco 2009.

Swanson R.A.: *Human Resource Development and its Underlying Theory.* „Human Resource Development International" 2001, Vol. 4, No. 3.

Thijssen J.G.L., Van Der Heijden B.I.J.M., Rocco T.S.: *Toward the Employability-Link Model*: *Current Employment Transition to Future Employment Perspectives.* „Human Resource Development Review" 2008, Vol. 7, No. 2.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Dz.U., nr 223, poz. 1458.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej. Dz.U., nr 170, poz. 1218.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz.U., nr 24, poz. 141.

Wang C.L., Ahmed P.K.: *Managing Knowledge Workers.* Working Paper Series, Management Research Centre, University of Wolverhampton, Shropshire 2003.

EMPLOYEE DEVELOPMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS

Summary

Due to changes in public organizations, employees are expected to continuously develop their job competences. In this context the issue of employee development directed to specific needs of public organizations acquires special importance. This paper tries to answer the question what is the nature and basic conditions of employees' development in contemporary public organizations.

Aleksander Noworól

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ZARZĄDZANIE ROZWOJEM W KONTEKŚCIE NOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ

Wprowadzenie

Artykuł dotyczy wyzwań, które stwarza nowa polityka regionalna Unii Europejskiej wobec podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem terytorialnym. Nowy model polityki regionalnej skoncentrowany jest na terytorializacji interwencji publicznych oraz wielopoziomowym, sieciowym rozumieniu zarządzania. Na podstawie syntetycznego opisu przesłanek i istoty nowej polityki wskazano główne mechanizmy i instrumenty, które pozwolą wdrażać nowe rozwiązania, ukierunkowane na zwiększenie efektywności zarządzania organizacjami publicznymi oraz podmiotami stymulującymi rozwój w obszarach funkcjonalnych.

Przesłanki i istota nowej polityki regionalnej

Polityka regionalna wynika ze zjawisk, które dzieją się w sferze realnej oraz z założeń i koncepcji aktorów publicznych zdolnych prowadzić świadomą i celową działalność, ukierunkowaną na rozwój terytorialny. Na początku XXI wieku prowadzenie takiej działalności uwzględniać musi główne siły sprawcze zmieniające dzisiejszy świat. Siły te wiążą się z konsekwencjami takich zjawisk, jak globalizacja życia społeczno-gospodarczego, zmiany klimatyczne, niekorzystne procesy demograficzne i związane z nimi konsekwencje dla systemów emerytalnych, rosnące koszty energii. Zjawiska te są szeroko przedstawiane w literaturze (między innymi Bąkiewicz i Żuławska, 2010; Castels 2011; Kronenberg i Bergier, 2010; Mansell, 2012). J. Szlachta podkreśla, że w ciągu kilkunastu ostatnich lat „[…] rozwijały się badania naukowe służące przełamaniu aprzestrzenności teorii ekonomicznych”[1]. Doprowadziło to ujawnienia istotnej roli wymiaru terytorialnego procesów rozwojowych.

[1] J. Szlachta: *Strategic Programming of Regional Development. Towards the National System of Startegic Thought in the Field of Regionalpolic*. W: *New Paradigm in Action*. Red. M. Kolczyński, P. Żuber. Ministry of Regional Development, Warszawa 2011, s. 29.

Kluczowym dokumentem, wskazującym zasadność podejścia terytorialnego w polityce spójności Unii Europejskiej był, opracowany przez F. Barca, Raport pt. „Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej”[2]. Raport wskazał słabe strony polityki spójności, często związane z myśleniem sektorowym. Raport zarysował tzw. terytorialne podejście do polityki regionalnej. Kluczową innowacją Raportu było przypisanie terytoriom, czyli konkretnym miejscom, zasadniczej roli w tzw. nowej polityce regionalnej. Miejsca definiowane są przy tym przez pryzmat funkcjonalności, czyli jako regiony, w których określone zbiory istotnych dla rozwoju cech wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku innych regionów (place-based policy). Raport podkreśla, że ukierunkowane terytorialnie interwencje prowadzą do wyboru ograniczonej liczby sektorów, w przypadku których istnieje większa szansa na pojawienie się innowacji. Podejście takie, określono jako „inteligentna specjalizacja” (smart specialisation)[3].

Według T. Markowskiego, terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaką przypisuje się dynamicznym relacjom funkcjonalno-przestrzennym. Wiąże się to z tzw. „[…] terytorializacją gospodarki, terytorializacją przedsiębiorstw, oraz koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych”[4]. Procesy związane z globalizacją gospodarki osłabiają znaczenie formalnych granic administracyjnych. Rośnie natomiast znaczenie dynamicznego i zmiennego w przestrzeni i czasie układu powiązań. Według T. Markowskiego, administracyjny podział terytorialny staje się w gospodarce rynkowej swoistą barierą restrukturyzacji gospodarki. Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie konieczności zarządzania dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi[5].

Niestety, ujęcie terytorialne znalazło zaledwie powierzchowne odzwierciedlenie w dokumencie „EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Strategia wskazuje priorytety rozwojowe, wśród których wymienia się „[…] rozwój sprzyjający włączeniu

---

[2] F. Barca: *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf

[3] Ibid.

[4] T. Markowski: *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*. W: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*. Red. J. Szlachta, J. Woźniak. Studia. Tom CXXXVII. PAN-KPZK, Warszawa 2011, s. 75.

[5] Ibid., s. 76-77.

społecznemu, którego osią jest wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną"[6]. Strategia sankcjonuje więc istotną rolę „spójności terytorialnej".

W 2011 roku ukazał się projekt nowych regulacji Unii Europejskiej, dotyczący polityki spójności w latach 2014-2020. Dokument ten uwzględnia nowy paradygmat polityki regionalnej. Przedstawia wspólne przepisy dotyczące wszystkich instrumentów strukturalnych i odnoszące się do ogólnych zasad wsparcia. Pojawiają się przy tym nowego typu instytucje polityczno-zarządcze, powoływane do stymulowania rozwoju w obszarach funkcjonalno-przestrzennych. Są to: „rozwój kierowany przez lokalną społeczność" – CLLD (Community Led Local Development) związany z przekazaniem odpowiedzialności za realizację strategii rozwoju lokalnego lokalnym grupom działania w ternach wiejskich oraz „zintegrowane inwestycje terytorialne" – ITI (Integrated Territorial Investment), odnoszące się odpowiednio do zarządzania rozwojem w obszarach miejskich.

Niżej przedstawiono 9 wyznaczników nowej polityki regionalnej:

1. Uwzględnienie konsekwencji nowych wyzwań społeczno-gospodarczych związanych z takimi zjawiskami, jak globalizacja, zmiany klimatyczne, niekorzystne procesy demograficzne, rosnące koszty energii, co w konsekwencji tworzy nowe typy organizacji przestrzeni – przestrzenie przepływów[7].

2. Bazowanie w większym stopniu na endogenicznym potencjale rozwojowym terytorium, a w mniejszym – na mechanizmach wsparcia egzogenicznego, co powoduje, że podstawowym celem polityki regionalnej stało się budowanie silnych i konkurencyjnych regionów, a nie zarządzanie transferami finansowymi na rzecz obszarów problemowych[8].

3. Podejście strategiczne (koncentracja na kluczowych priorytetach), przy wykorzystaniu zasady „warunkowości" dotyczącej między innymi wspierania rozwoju na podstawie monitorowania postępów w osiąganiu celów[9].

---

[6] *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 11-12.

[7] G. Gorzelak, M. Kozak: *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. Górniak, S. Mazur. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012; T. Kudłacz: *Programowanie rozwoju regionalnego.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999; J. Szlachta: *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*. W: *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. Red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009; OECD. *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*. OECD – Meeting of the Territorial Development Policy Committee 31st March 2009.

[8] P. Aghion, P. Howitt: *Endogenous Growth Theory*. MIT Press, 1997.

[9] A. Klasik: *Strategia rozwoju regionu*. „Studia Regionalne i Lokalne" 2000, nr 3(3); *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMR*. Komisja Europejska, 6.10.2011 (KOM(2011) 615, Bruksela 2011 (wersja ostateczna).

4. Promowanie procesu uczenia się poprzez prospektywną ewaluację rzeczywistego oddziaływania interwencji[10].

5. Uwzględnianie znaczenia wzrostu rzeczywistej i wirtualnej mobilności społeczeństwa poprzez powiązania komunikacyjne oraz technologie informacyjne i komunikacyjne – ICT)[11].

6. Priorytetowe ukierunkowanie interwencji publicznej na rozwój infrastruktury oraz sektora usług, a w drugiej kolejności – sektor wytwarzania.

7. Uwzględnienie faktu, że spójność terytorialna staje się, obok spójności gospodarczej i społecznej, równoprawnym celem rozwojowym, czego wyrazem jest wyodrębnienie, niepokrywających się z granicami administracyjnymi, układów terytorialno-funkcjonalnych[12].

8. Rozwinięcie formuły kontraktowania rozwoju[13].

9. Uwzględnienie roli współdziałania w ramach systemu zarządzania wielopasmowego, w którym różne szczeble administracji publicznej współpracują pomiędzy sobą oraz z partnerami społecznymi i gospodarczymi, tworząc sieci współpracy[14].

Zarysowany wyżej paradygmat nowej polityki regionalnej nie jest monolitem. Pozwala jednak zdefiniować nowe wyzwania stojące przed podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie rozwojem we wszystkich skalach terytorialnych.

Zarządzanie rozwojem terytorialnym

Zarządzanie publiczne w modelu wielopasmowym

Od 30 lat obserwuje się istotne zmiany w rozumieniu roli sektora publicznego w zarządzaniu szeroko rozumianymi sprawami publicznymi. By dać synte-

[10] F. Barca: *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf; J. Górniak, S. Mazur: *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. Górniak, S. Mazur. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

[11] OECD. *Regional*…, op. cit.; M. Castels: *Społeczeństwo sieci*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011; T. Kudłacz: Op. cit.; J. Szlachta: *Doktryna OECD*…, op. cit.

[12] F. Barca: Op. cit.; Europa 2020. Op. cit.; T. Markowski: Op. cit.; *Wniosek. Rozporządzenie*…, op. cit.

[13] F. Barca: Op. cit.

[14] A. Najam: *The Four C's of Third Sector-Government Relations: Co-operation, Confrontation, Complementarity and Co-optation*. „Non-Profit Management and Leadership" 2000, Vol. 10, No. 4; *Wniosek. Rozporządzenie*…, op. cit.; J. Sroka: *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009; K. Szczerski: *Agenda polityczna a polityki rozwoju*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. Górniak, S. Mazur. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

tyczny obraz zachodzących zmian, warto powołać się na porównanie przez Ch. Pollitta i G. Bouchaerta 4 modeli współczesnego zawiadywania sprawami publicznymi. Autorzy ci wyszczególnili:

1. Nowe zarządzanie publiczne, którego głównym założeniem jest zwiększenie efektywności sektora publicznego.
2. Państwo neoweberowskie, które profesjonalizuje tradycyjny aparat biurokratyczny, poprawiając obsługę obywateli przez zhierarchizowany system działania bezstronnych urzędników.
3. Sieci, jako element czyniący rządy lepiej poinformowanymi, bardziej elastycznymi i inkluzywnymi; wykorzystanie „samoorganizujących się" i niezależnych związków między podmiotami.
4. Governance (nowe rządzenie publiczne), które dzięki sieciom i partnerstwu różnego typu podmiotów, pozwala rządom na zwiększenie sprawności i społeczną legitymację poprzez włączanie szerokiego spektrum aktorów/partnerów społecznych[15].

Zatem hierarchiczny porządek, w którym było – i ciągle często jest – miejsce na odrębne domeny: „władzy", „administracji" i „społeczeństwa" przekształca się w wielowymiarową strukturę, w której przenikają się międzyorganizacyjne oddziaływania podmiotów z różnych szczebli zarządzania terytorialnego (krajowych, regionalnych, lokalnych) i różnych sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego). Wprowadza to w problematykę zarządzania wielopasmowego (wielopodmiotowego). U podstaw idei zarządzania wielopasmowego (Multilevel Governance – MLG) jest przekonanie, że rządzenie, jakkolwiek jest domeną państwa, powinno przekraczać ją, uwzględniając sektory prywatny i społeczny. J. Sroka, opierając się na szerokim przeglądzie literatury, przedstawia klasyfikację teorii zarządzania wielopasmowego. Wskazuje przy tym dwie grupy owych teorii. Pierwsza grupa odzwierciedla konflikt i wyrachowanie, jako zasadę tworzenia sieci relacji wielopasmowych. Przykładem tego są teorie współzależności (interdependency) oraz zdolności rządzenia (governability). Druga grupa teorii zbudowana jest na odniesieniach do dyskursu antropologicznego, w którym kluczową rolę odgrywa kultura. J. Sroka wskazuje grupy teorii mentalności rządzącej (governmentality) oraz integracji[16].

---

[15] C. Pollitt, G. Bouchaert: *Public Management Reform*. Oxford University Press, Oxford 2011, s. 22.
[16] J. Sroka: Op. cit., s. 47-48.

Zarządzanie terytorialne a współpraca terytorialna

Zarządzanie terytorialne to element zarządzania publicznego odnoszący się do zarządzanie organizacjami (jednostkami) terytorialnymi. Zarządzanie terytorialne obejmuje zawiadywanie – sterowanie (kierowanie) podsystemami organizacji terytorialnej, a w tym – jej elementami strukturalnymi dla osiągnięcia określonych przez zarządzającego celów. Wspólnota terytorialna jest – poprzez władze polityczne oraz administrację publiczną – podmiotem zarządzającym organizacją terytorialną[17].

Terytorialny kontekst współczesnego zarządzania publicznego ujawnia szerokie spektrum problemów, którym stawić czoło powinno zarządzanie organizacjami terytorialnymi. Według I. Elandera, wyzwaniem dla urban governance jest potrzeba integrowania interwencji i „[…] innowacji w sensie tworzenia uzgodnionych regulacji i systemów sterowania, koprodukcji, wspólnego zarządzania oraz partnerstw publiczno-prywatnych w skali krajowej, regionalnej i lokalnej"[18]. Podobne ujęcie zarządzania terytorialnego prezentują inni badacze (Bailey, Barker i Macdonald, 1995; Davoudi, Evans, Governa i Santangelo, 2008; Mehta, 1998). Pogłębione studium funkcjonowania różnego typu partnerstw pomiędzy miastami przedstawili X. Luo i J. Shen oraz M. Haseki, wyróżniając partnerstwa: prorozwojowe, promocyjne, koordynacyjne, bazujące na zasobach i strategiczne. Wśród ujęć teoretycznych warto przypomnieć także tzw. model 4C autorstwa A. Najama, charakteryzujący relacje pomiędzy organizacjami publicznymi i niepublicznymi i wyróżniający: kooperację, komplementarność, kooptację i konfrontację[19].

Szczególnie istotną formą komunikacji jest partycypacja społeczna (publiczna), której podstawą jest dialog. J. Cohen określa terminem „deliberacja" waśnie „[…] publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii"[20]. Narzędziem deliberacji i jej istotą jest dążenie do konsensusu. Podstawowe znaczenie ma przy tym publiczny charakter dyskursu. J. Sroka, uwzględniając podejścia teoretyczne J. Cohena, J. Habermasa i J. Dryzeka przedstawia postulaty procedury deliberacyjnej, na którą składają się między innymi argumentatywny charakter deliberacji, niedopuszczanie do

[17] A. Noworól: *Zarządzanie organizacjami terytorialnymi – pojęcie i istota*. „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ" 2009, nr 4(8).
[18] I. Elander: Partnerships and Urban Governance. UNESCO 2002, Blackwell Publishers, 2002, s. 191. http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/4_3037/materiale/elander.pdf (20120919).
[19] A. Najam: Op. cit.
[20] J. Sroka: Op. cit., s. 28.

„kneblowania" poglądów, uwolnienie debat od przymusów zewnętrznych (niezależność od otoczenia) oraz wewnętrznych (równa pozycja uczestników), zapewnianie wszystkim równego dostęp do komunikacji społecznej i politycznej[21]. K. Szczerski opisuje 2 modele uzgodnień w sferze publicznej, wyróżniając: „model partycypacyjnej deliberacji" (sfera publiczna posiada otwarte kanały uczestnictwa różnorodnych aktorów społecznych w procesie podejmowania decyzji) oraz „liberalny przetarg interesów", zakładający samoorganizację grup interesów (zwłaszcza ekonomicznych) oraz ich równoważenie się w toku publicznych negocjacji[22].

Zarządzania rozwojem terytorialnym a nowe wyzwania

Zarządzanie rozwojem terytorialnym jest problemem interdyscyplinarnym. W tym kontekście istotę zarządzania rozwojem ujawnia zestawienie elementów organizacji terytorialnej (środowisko, kapitał ludzki, organizacje społeczno-gospodarcze) z takimi wyznacznikami, jak procesy rozwojowe wynikające z natury zmian terytorium[23], postawy zarządcze wobec wyzwań cywilizacyjnych, podsystemy branżowe związane z zadaniami i obszarami aktywności organizacji terytorialnej oraz ich dyslokacją w przestrzeni, wreszcie – etapy procesu zarządzania: planowanie, organizowanie, wdrażanie planów i programów, kontrola, monitoring i ewaluacja.

Uwzględniając nowe rozumienie polityki regionalnej, wskazać warto kluczowe elementy, które warunkują sprawniejsze, tj. skuteczniejsze i bardziej ekonomiczne działanie władz i administracji publicznej.

W pierwszej kolejności trzeba zauważyć wzrost złożoności i różnorodności struktur zarządzania. Następować to może poprzez: wewnętrzną dezagregację organizacyjną administracji publicznej, a w tym – dezagregację struktur i systemów zarządzania majątkiem i finansami (od gospodarki budżetowej, przez urynkowienie usług po prywatyzację). Dla zarządzania obszarami funkcjonalnymi, które są zbiorem jednostek samorządu terytorialnego (JST) właściwym rozwiązaniem powinny być odpowiednie związki i stowarzyszenia. Założyć należy, że dla zarządzania obszarami funkcjonalnymi, działającymi na terenach niepokrywających się z granicami administracyjnymi podmiotami zarządzającymi, będą trójsektorowe, czyli hybrydowe partnerstwa publiczno-prywatno-

[21] Ibid., s. 32-39.
[22] K. Szczerski: Op. cit., s. 169.
[23] A. Noworól: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

-społeczne, oparte na współpracy administracji z partnerami pozarządowymi oraz gospodarczymi. Przykładem tego już w nadchodzącym okresie programowania będą podmioty zarządzające CLLD i ITI.

Zarządzanie rozwojem opierać się powinno na podnoszeniu zdolności autoregulacji podsystemu zarządzania. Warunkiem tego jest decentralizacja i wykorzystanie zasad pomocniczości. Autoregulacji sprzyja tworzenie mechanizmów uczestnictwa wspólnoty w podejmowaniu decyzji publicznych, czyli nowych płaszczyzn dialogu pomiędzy władzą i administracją a sektorem biznesowym, społecznym i mieszkańcami, między innymi poprzez jawność i transparentność decyzji zarządczych, techniki partycypacji społecznej w zarządzaniu opartych na procedurach deliberacyjnych, wykorzystywanie narzędzi e-administracji. Myślenie portfelowe o projektach partnerstw hybrydowych też sprzyja samoregulacji i oznacza, że projekty będą w mniejszym stopniu związane z marketingiem politycznym, a w większym – z uzgodnionymi celami strategicznymi partnerstw.

Nowa polityka regionalna kładzie nacisk na zwiększenie innowacyjności. Dotyczy to bazowania w większym stopniu na endogenicznym potencjale rozwojowym terytorium (place-based policy), a w mniejszym na mechanizmach wsparcia egzogenicznego. Podstawą innowacyjności pozostanie zarządzanie strategiczne, obejmujące selekcję priorytetów i zintegrowane podejście do równoważenia rozwoju. W nowym kontekście spojrzeć trzeba na ewaluację interwencji, która będzie czynnikiem procesu uczenia się (evidence-based policy).

Kolejnym ważnym elementem zarządzania rozwojem jest zintensyfikowanie powiązań z otoczeniem jednostki terytorialnej, poprzez zwiększenie jakości i ilości kanałów wymiany. Przez kanał wymiany rozumieć należy sieci przepływów: konwekcyjne – transportowe, kondukcyjne – kapitałowo-finansowe, radiacyjne – informacyjne[24]. W społeczeństwie sieciowym władze odzyskują wpływ poprzez oddziaływania wykorzystujące wymianę zasobów, kulturę i animowanie współpracy (np. w modelu 4C A. Najama).

Podsumowanie

Na podstawie powyższych rozważań ujawnia się nowa rola administracji publicznej w przyszłej polityce regionalnej. Główną funkcją władz publicznych w rodzącej się rzeczywistości jest myślenie strategiczne. Zapewnienie spójności działań systemu otwartego, tworzonego przez – funkcjonujące w sieciach – partnerstwa

[24] R. Domański: *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 27.

hybrydowe, następować będzie poprzez selektywne wspieranie tych rozproszonych strategii, programów operacyjnych i projektów inwestycyjnych, które realizują zasady i cele tworzone w interesie wspólnotowym, krajowym i regionalnym. Tak więc główną rolą władz i administracji w nadchodzących dziesięcioleciach będzie zachowanie „rdzenia myśli strategicznej", realizującego interes publiczny.

Bibliografia

Aghion P., Howitt P.: *Endogenous Growth Theory*. MIT Press, 1997.

Bailey N., Barker A., Macdonald K.: *Partnership Agencies in British Urban Policy*. UCL Press, London 1995.

Barca F.: *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf

Castels M.: *Społeczeństwo sieci*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M.: *Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices*. „Boletín de la A.G.E." 2008, Vol. 46.

Domański R.: *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Elander I.: *Partnerships and Urban Governance*. UNESCO 2002, Blackwell Publishers, 2002. http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/4_3037/materiale/elander.pdf (20120919).

EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja Europejska, Bruksela 2010.

Gorzelak G., Kozak M.: *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. Górniak, S. Mazur. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Górniak J., Mazur S.: *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. Górniak, S. Mazur. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Haseki M.: *Regional Development with Cooperative Marketing Strategy: A Case of Cukurova Region, Turkey*. „International Journal of Business and Management" 2011, Vol. 6, No. 6.

Hausner J.: *Zarządzanie publiczne*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Klasik A.: *Strategia rozwoju regionu*. „Studia Regionalne i Lokalne" 2000, nr 3(3).

Kożuch B.: *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*. W: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz. LIBER, Warszawa 2010.

Kudłacz T.: *Programowanie rozwoju regionalnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E.: *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2011.

Luo X., Shen J.: *A Study on Inter-city Cooperation in the Yangtze River Delta Region, China*. „Habitat International" 2009, Vol. 33.

Mansell R.: *Imagining the Internet. Communication, Innovation, and Governance*. Oxford University Press, Oxford 2012.

Markowski T.: *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*. W: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*. Red. J. Szlachta, J. Woźniak. Studia. Tom CXXXVII. PAN-KPZK, Warszawa 2011.

Mehta D.: *Urban Governance: Lessons from Best Practices in Asia*. W: *Handbook on New Public Governance*. Red. P. Shah, M. Bakore. Centre for Civil Society, 1998.

Najam A.: *The Four C's of Third Sector-Government Relations: Co-operation, Confrontation, Complementarity and Co-optation*. „Non-Profit Management and Leadership" 2000, Vol. 10, No. 4.

Noworól A.: *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

Noworól A.: *Zarządzanie organizacjami terytorialnymi – pojęcie i istota*. „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ" 2009, nr 4(8).

OECD. *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*. OECD – Meeting of the Territorial Development Policy Committee 31st March 2009.

Pollitt C., Bouchaert G.: *Public Management Reform*. Oxford University Press, Oxford 2011.

Rozwój w dobie globalizacji. Red. A. Bąkiewicz, U. Żuławska. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.

Sroka J.: *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Szczerski K.: *Agenda polityczna a polityki rozwoju*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Red. J. Górniak, S. Mazur. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Szlachta J.: *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*. W: *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. Red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.

Szlachta J.: *Strategic Programming of Regional Development. Towards the National System of Startegic Thought in the Field of Regionalpolic*. W: *New Paradigm in Action*. Red. M. Kolczyński, P. Żuber. Ministry of Regional Development, Warszawa 2011.

Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMR. Komisja Europejska, 6.10.2011 (KOM(2011) 615, Bruksela 2011 (wersja ostateczna).

Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce. Red. J. Kronenberg, J. Bergier. Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.

MANAGEMENT OF DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF THE NEW REGIONAL POLICY

Summary

The New Regional Policy of the European Union creates specific challenges for legal entities responsible for management of the territorial development. The new model of policy is focused on the territorial public intervention (a place-based policy) as well as on the Multi-Level Governance. Based on the review of premises and the essence of the New Regional Policy, the paper indicates main mechanisms and instruments, allowing the enhancement of the effectiveness of entities managing the development in functional areas. The paper underlines the role of networked triple-sector, hybrid partnerships, which – in parallel to the public system – will determine processes of the management of development.

Aldona Podgórniak-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki

DOBRE RZĄDZENIE W TEORII I PRAKTYCE STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W REGIONACH

Wprowadzenie

Osiągnięcie spójności w obrębie UE wymaga podejmowania wielu działań, z których zwiększanie jakości zarządzania sprawami publicznymi staje się ważnym wyzwaniem nie tylko dla władz krajowych, ale także regionalnych, subregionalnych czy lokalnych. Współcześnie panuje przekonanie, że rozwój gospodarczy silnie determinowany jest przez kapitał ludzki i społeczny, w tym jakość zarządzania publicznego. Tego typu pogląd prezentuje między innymi J. Wilkin, którego zdaniem jakość rządzenia wpływa na uwarunkowania i efekty działania sfery biznesu, zakres, znaczenie i efekty działań zbiorowych, w tym instytucji społeczeństwa obywatelskiego, a także na jakość życia na danym terenie[1]. Można przypuszczać, że zależności te będą zachodziły nie tylko na poziomie krajowym, ale także dotyczyły jakości rządzenia w regionach.

W kontekście polityki spójności i polityki regionalnej regionalne zarządzanie publiczne będzie oznaczać zarządzanie gospodarką regionalną czy też zarządzanie rozwojem regionalnym. Odwołując się do definicji B. Kożuch można określić regionalne zarządzanie publiczne jako działania regionalnych władz publicznych (gospodarza regionu) zapewniające prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną, nakierowane na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego oraz harmonizowanie rozwoju danego regionu[2].

---

[1] J. Wilkin: *Koncepcje dobrego rządzenia – przegląd problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. „Instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie" 24 luty 2012. http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php /pl/events/archive (1.09.2012).

[2] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 256.

Wiele koncepcji i trendów zarządzania publicznego, stanowiących odpowiedź na nowe wyzwania i zmiany zachodzące w otoczeniu jednostek terytorialnych, postuluje poprawę sprawności przebiegu procesów decyzyjnych w sferze publicznej w regionach. Jedną z takich koncepcji jest regional governance (współzarządzanie regionalne), które wprowadza formy samosterowania aktorów regionalnych w negocjacjach i sieciach poziomych do procesów zarządzania publicznego oraz wynikającą z tego konieczność koordynacji przez władze regionu interakcji przebiegających na poziomie województwa[3]. Poprawa sprawności zarządzania publicznego w myśl tej koncepcji ma wynikać z zaangażowania w procesy podejmowania decyzji publicznych innych podmiotów (publicznych, społecznych i prywatnych), czyli z poziomej dystrybucji władzy w sferze definiowania celów i sposobów rozwoju regionalnego. Celem tych działań ma być podejmowanie decyzji publicznych w jak najszerszym zakresie odpowiadających realnym potrzebom w województwach i wypracowywanych na drodze konsensusu i negocjacji.

Zmiany w katalogu stosowanych narzędzi zarządzania wprowadziła inna koncepcja, określana mianem nowego zarządzania publicznego. W tym przypadku zasadniczą rolę w doborze technik zarządzania w regionach odegrały kryteria efektywności i ekonomiczności, stąd szerokie zastosowanie zarządzania strategicznego, monitoringu czy pomiaru efektów.

Kryteria dobrego rządzenia

Program poprawy jakości rządzenia proponuje koncepcja dobrego rządzenia (good governance). Podejście to zostało zdefiniowane przez Bank Światowy i określa sposób i pożądane efekty sprawowania władzy, a w głównej mierze odnosi się do działania administracji publicznej, jej zdolności do realizowania działań publicznych. Zasada ta postuluje poprawę jakości zarządzania w instytucjach publicznych oraz wzmacnianie potencjału administracyjnego. Definicja Banku Światowego z 1992 roku określała „dobre rządzenie" poprzez następujące cechy: otwartą i rozwojową politykę, profesjonalną administrację, działanie dla dobra publicznego, zasady prawa, transparentność procesów, silne społeczeństwo obywatelskie[4].

---

[3] L. Kwieciński, A. Święcka-Wiktorska, K. Kobielska: *Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania na region*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego", Wrocław 2010, s. 13.

[4] G. Schöler, C. Walther: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003, s. 13.

Tabela 1

Operacjonalizacja dobrego rządzenia według Banku Światowego, Komisji Europejskiej i Rządu Polski

Instytucja	Bank Światowy	Komisja Europejska	NSRO
Kryteria, zasady	1. Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli 2. Stabilność polityczna i brak przemocy 3. Efektywność administracji publicznej 4. Jakość stanowionego prawa 5. Rządy prawa 6. Kontrola korupcji	1. Otwartość, 2. Partycypacja 3. Rozliczalność 4. Efektywność 5. Koherencja	1. Demokratyczne państwo prawne 2. Przejrzystość 3. Rozliczalność 4. Partycypacja 5. Społeczna inkluzja 6. Skuteczność i efektywność

Źródło: Opracowanie na podstawie: A. Kraay, D. Kaufmann, M. Mastruzzi: *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978; European Commission: *White Paper of the European Union on Good Governance*. Brussels 2001; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa 2007.

Dobre rządzenie należy rozpatrywać jako istotny czynnik gwarantujący rozwój regionalny. Umiejętność współpracy, wypracowywania konsensusu i porozumień, otwartość i przejrzystość prowadzonej polityki, odpowiedniej jakości administracja i regulacje prawne, czyli właściwe ramy instytucjonalne dla działalności władz samorządowych, mieszkańców województw i działających na ich terenie podmiotów gospodarczych to czynniki, które należy uznać za kluczowe dla jakości samorządu terytorialnego i korzystnie oddziałujące na skuteczność zarządzania rozwojem.

Pomiar dobrego rządzenia na poziomie krajowym – Monitoring Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE

Zagadnienie „dobrego rządzenia" podejmuje Strategia Zrównoważonego Rozwoju EU EU Sustainable Development Strategy (EU SDS). Celem jej realizacji jest promocja spójności pomiędzy lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i globalnymi działaniami podejmowanymi w celu osiągania postępu w zrównoważonym rozwoju. Eurostat co dwa lata sporządza raport monitorujący za pomocą 100 wskaźników (w tym 11 wiodących) poziom zrównoważonego rozwoju w krajach UE. Dobre rządzenie stanowi jeden z obszarów oceny i opisywane jest za pomocą wskaźników celów operacyjnych oraz działań i zmiennych wyjaśniających przyporządkowanych do poszczególnych kategorii: spójność i efektywność polityki, otwartość i partycypacja, instrumenty ekonomiczne[5]. W przy-

[5] Pozostałe obszary oceny zrównoważonego rozwoju to: rozwój społeczno-gospodarczy, zrównoważona konsumpcja i produkcja, włączenie społeczne, zmiany demograficzne, zdrowie publiczne, zmiana klimatu i energia, zrównoważony transport, zasoby naturalne, globalne partnerstwo.

padku oceny dobrego rządzenia nie zdefiniowano wskaźnika wiodącego, gdyż uznano, że żaden wskaźnik nie jest wystarczająco wiarygodny i istotny dla polityki, by w sposób całościowy przedstawić zarys koncepcji dobrego rządzenia.

Tabela 2

Ocena zmian w dziedzinie dobrego rządzenia – zestawienie wskaźników Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE

Poziom 1 **Wskaźniki wiodące**	**Poziom 2** **Wskaźniki celów operacyjnych**	**Poziom 3** **Wskaźniki obrazujące działania**
Brak	Spójność i efektywność polityki	
	Nowe przypadki naruszenia prawa – wskaźnik obrazuje liczbę nowych skarg (bezpośrednich) o stwierdzeniu uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości.	Transpozycja prawa UE w obszarach polityk publicznych – wskaźnik obrazuje liczbę zgłoszonych przez państwa członkowskie zaimplementowanych dyrektyw.
	Otwartość i partycypacja	
	Frekwencja wyborcza w wyborach do parlamentu krajowego i europejskiego – określa liczbę ważnych kart osób, które wzięły udział w głosowaniu w wyborach w ogólnej liczbie wyborców uprawnionych do głosowania.	Dostępność e-administracji - wskaźnik obliczany jest jako odsetek z 20 (12 dla obywateli i 8 dla biznesu), podstawowych usług administracji publicznej uznanych w Europie za standardowe, w pełni dostępnych on-line, tzn., dla których możliwe jest wprowadzenie całkowicie elektronicznej obsługi. Korzystanie z usług e-administracji przez osoby indywidualne – procent osób fizycznych w wieku od 16 do 74 lat, którzy korzystali z internetu i w ostatnich 3 miesiącach kontaktowali się z organami administracji publicznej (korzystanie z internetu w celu wykonania jednej lub więcej z następujących czynności: pozyskiwanie informacji ze stron internetowych organów administracji publicznej, pobieranie formularzy urzędowych, odsyłanie wypełnionych formularzy drogą elektroniczną).
	Instrumenty ekonomiczne	
	Podatki ekologiczne w stosunku do podatków związanych z pracą – podatki ekologiczne są definiowane jako podatki, których podstawą opodatkowania jest jednostka fizyczna negatywnego wpływu na środowisko. Podatki ekologiczne obejmują podatki od energii, transportowe, od zanieczyszczeń i eksploatacji zasobów.	
Wskaźniki kontekstowe	Zaufanie obywateli do instytucji UE – poziom zaufania obywateli do instytucji UE (Parlament Europejski, Rada UE, Komisja Europejska) wyraża zakres pozytywnych opinii na temat tych instytucji (ludzi, którzy deklarują, że raczej ufają). Wskaźnik bazuje na Eurobarometrze. Potencjalne odpowiedzi na pytanie o poziom zaufania to: „raczej ufam", „raczej nie ufam", „nie wiem". Zaufanie nie jest zdefiniowane precyzyjnie i może zostawiać pewien obszar interpretacji dla udzielających wywiadu.	

Źródło: Eurostat: *Sustainable Development in the European Union. 2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg 2011, s. 358-359.

Na podstawie wyników monitoringu w 2011 roku wskazano na niejednoznaczne trendy obserwowane w dobrym rządzeniu w krajach europejskich. W jednych obszarach pomiaru nastąpiła wyraźna poprawa (objęła ona obszary, takie jak naruszenie prawa, dostępność i wykorzystanie e-administracji, transpozycja prawa UE), w innych widoczne są negatywne tendencje (frekwencja wyborcza w wyborach do parlamentów krajowych, która ogólnie spada, stosunek podatków ekologicznych do podatków związanych z pracą).

Tabela 3

Wskaźniki dobrego rządzenia dla Polski w latach 2005-2010 według Eurostatu

Wskaźniki		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nowe przypadki naruszenia prawa (w liczbach)	Polska	0	3	7	10	11	9
	UE25	170	193	212	207	141	128
Transpozycja prawa UE	Polska	98.4	99.8	99.4	99.3	98.0	98.2
	UE25	97.7	98.9	99.1	99.3	98.4	98.6
Zaufanie obywateli do instytucji UE (w %) – Komisja Europejska	Polska	46	58	61	47	48	53
	UE25	46	48	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Zaufanie obywateli do instytucji UE (w %) – Parlament Europejski	Polska	49	59	60	52	51	57
	UE25	51	52	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Frekwencja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (w %)	Polska	-	-	-	-	24.53	-
	UE27	-	-	-	-	43,00	-
Frekwencja wyborcza do parlamentów krajowych (w %)	Polska	40.6	-	53.9	-	-	-
	UE25	69.7	70.2	70.5	70.3	68.2	68.6
Dostępność e-administracji (w %)	Polska	b.d.	20	21.25	b.d.	55.26	78.75
	UE25	b.d.	51.96	60.88	b.d.	75.2	85.82
Korzystanie z usług e-administracji przez osoby indywidualne (w %)	Polska	13	b.d.	15	16	18	21
	UE25	23	26	31	29	31	33
Udział podatków ekologicznych (w %)	Polska	8.09	8.16	7.71	7.61	8.05	8.13
	UE27	6.54	6.29	6.09	5.95	6.24	6.19
Udział podatków związanych z pracą (w %)	Polska	39.0	39.7	37.3	38.1	38.6	36.3
	UE27	49.9	48.9	48.6	50.0	52.1	51.2

b.d. – brak danych.

Źródło: Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators/theme10 (15.08.2012).

W przypadku Polski obserwuje się korzystne tendencje we wszystkich analizowanych obszarach dobrego rządzenia. Jednak należy podkreślić zdecydowanie niższe osiągnięcia Polski w porównaniu z wynikami dla całej UE w zakresie frekwencji wyborczej, dostępności e-administracji czy korzystania z usług e-administracji.

Dobre rządzenie w regionach – wyniki badania dotyczącego stworzenia systemu wskaźników do oceny realizacji zasady good governance w Polsce

Pomiar dobrego rządzenia na poziomie regionalnym nastręcza sporo trudności. Główną barierą jest brak danych statystycznych gromadzonych na poziomie województw. Firma Ecorys w ramach „Badania dotyczącego stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce" przeprowadziła także analizę regionalną. Spośród wskaźników oceny dobrego rządzenia na poziomie krajowym w odniesieniu do województw wykorzystano 18 mierników reprezentujących 6 wymiarów dobrego rządzenia. Są to: frekwencja wyborcza, odsetek skarg uznanych przez sądy administracyjne za zasadne, nierozdysponowane w trwały sposób grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wskaźnik percepcji dostępności do informacji publicznej, odsetek gmin, które publikują na stronach internetowych bieżące informacje o podejmowanych uchwałach, odsetek gmin, w których stosuje się politykę zarządzania jakością, odsetek gmin, które posiadają strategię rozwoju, odsetek gmin, w których stosuje się system wieloletniego planowania finansowego, odsetek gmin realizujących co najmniej jedno zadanie publiczne na podstawie zasady PPP, odsetek gmin, w których ustalono procedurę regulującą konsultacje społeczne aktów prawa lokalnego, odsetek gmin ogłaszających konkursy dla organizacji pozarządowych na realizację zadań będących w kompetencji gmin lub zlecające realizację zadań podmiotom prywatnym, stopa bezrobocia, współczynnik aktywności zawodowej, liczba osób korzystających z pomocy społecznej, poziom PKB per capita, wysokość nakładów na prace badawczo-rozwojowe, liczba przedsiębiorstw na tys. mieszkańców, odbiór społecznej polityki realizowanej przez państwo.

Ocena regionów z punktu widzenia dobrego rządzenia nie jest jednoznaczna, co wynika z braku zróżnicowania poziomu wskaźników uwzględnionych w analizie. Zdaniem autorów raportu nie można wskazać części kraju, gdzie jakość rządzenia jest najwyższa. Wyraźne różnice dają się zaobserwować pomiędzy województwami tylko w odniesieniu do wskaźników opisujących ich sytuację ekonomiczną. Na tej podstawie bogatsze regiony wykazują wyższą jakość rządzenia, co nie potwierdza się w innych obszarach pomiaru[6]. Sytuację tę należy tłumaczyć brakiem informacyjnym i doborem do badania wskaźników, które

[6] Ecorys. *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce.* Warszawa 2008. http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/48886/raportkoncowy.pdf (15.08.2012).

w pośredni sposób zależą od jakości rządzenia na poziomie regionalnym, a często są konsekwencją decyzji krajowych lub też tym, że zmiany w ich poziomie są minimalne.

Strategie rozwoju regionalnego a zasady dobrego rządzenia – wyniki badań

Zgodnie z zapisami ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) oraz ustawy z 6 czerwca 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.) województwa są zobowiązane do opracowywania dokumentów strategicznych, w których wyznaczają główne kierunki i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego swojego terytorium w perspektywie długofalowej. Planowanie strategiczne należy traktować jako jeden z etapów polityki rozwoju w skali regionu oraz regionalnego zarządzania publicznego, natomiast jego wynik w postaci strategii rozwoju jako podstawę długookresowej polityki rozwoju regionalnego, a jednocześnie punkt odniesienia dla bieżących decyzji władz samorządowych.

Celem badania przeprowadzonego na potrzeby artykułu było wskazanie działań na rzecz realizacji zasad dobrego rządzenia zapisanych w strategiach regionalnych. Jego realizacja polegała na analizie treści dokumentów strategicznych formułowanych na poziomie samorządu wojewódzkiego, które programują politykę regionalną. Przedmiotem analizy były cele i działania zaprogramowane w 16 strategiach rozwoju województw pod kątem realizacji następujących zasad dobrego rządzenia:

- demokratyczne państwo prawne – zasada ta dotyczy budowy instytucji demokratycznych umożliwiających obywatelom wpływ na sprawy publiczne, aktywność obywatelską, wolności mediów, zrzeszania się, wypowiadania, jakości i egzekucji prawa, równości wobec prawa, ochrony praw własności, w tym intelektualnej,
- przejrzystość – zasada ta oznacza jawne i transparentne sprawowanie władzy, dostępność do informacji publicznej, w tym przez Internet, czytelność informacji publicznej, przejrzysty proces stanowienia prawa, monitorowanie postępów,
- rozliczalność – zasada ta dotyczy opracowania mechanizmów i procedur rozliczalności władz publicznych z realizacji wcześniej przyjętych założeń programów wykonawczych i obietnic składanych społeczeństwu,
- partycypacja – zasada ta oznacza rozwój mechanizmów uczestnictwa obywateli i podmiotów społecznych w publicznym procesie decyzyjnym,

– społeczna inkluzja – zasada ta oznacza włączanie członków społeczności w działania podejmowane przez zbiorowość regionu w wymiarze materialnym, społecznym, kulturowym i cyfrowym,
– skuteczność i efektywność – zapewnia adekwatność osiąganych efektów polityki publicznej do identyfikowanych potrzeb społecznych, właściwe wyznaczanie celów i dobór metod i narzędzi ich osiągania, ekonomiczność wyrażającą się w relacjach jakości do ceny oferowanych usług publicznych, czy racjonalną gospodarkę finansową.

We wszystkich strategiach rozwoju województw nie znajduje się bezpośrednie odwołanie do zasad dobrego rządzenia, co oznacza, że nie były one uwzględnianie wprost na etapie opracowywania tych dokumentów. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że wszystkie strategie wojewódzkie są spójne ze strategiami krajowymi, między innymi z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (w których zamieszczona jest definicja dobrego rządzenia i wyszczególnione zasady), należy uznać istnienie wpływu pośredniego tych zasad na kształt analizowanych dokumentów. Ponadto, w przypadku województwa pomorskiego i lubelskiego w częściach zawierających główne założenia i zasady realizacyjne strategii opisano wyzwania strategiczne, z których jednym jest zdolność instytucjonalna. Oznacza ona poprawę jakości zarządzania rozwojem, współpracy międzysektorowej i sprawną implementację prawa UE. Obie strategie podkreślają konieczność usprawniania pracy administracji publicznej, polegającą na wzroście profesjonalizacji, efektywności, skuteczności i przejrzystości podejmowanych decyzji i działań.

Tabela 4

Zasady dobrego rządzenia w strategiach rozwoju województw

Zasady dobrego rządzenia	**Cele strategiczne**	**Kierunki działań**	**Działania**
1	2	3	4
Demokratyczne państwo prawne	mazowieckie	mazowieckie zachodniopomorskie pomorskie wielkopolskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie świętokrzyskie dolnośląskie opolskie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie wielkopolskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie lubelskie świętokrzyskie małopolskie dolnośląskie opolskie

cd. tabeli 4

1	2	3	4
Przejrzystość	brak	brak	zachodniopomorskie lubuskie warmińsko-mazurskie podlaskie świętokrzyskie małopolskie
Rozliczalność	brak	brak	brak
Partycypacja społeczna	warmińsko-mazurskie	zachodniopomorskie pomorskie podkarpackie dolnośląskie	zachodniopomorskie lubuskie wielkopolskie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie świętokrzyskie małopolskie dolnośląskie
Społeczna inkluzja	łódzkie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie pomorskie wielkopolskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie lubelskie dolnośląskie opolskie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie wielkopolskie kujawsko-pomorskie łódzkie lubelskie podlaskie dolnośląskie opolskie
Skuteczność i efektywność	lubuskie lubelskie świętokrzyskie małopolskie	mazowieckie lubuskie pomorskie podkarpackie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie lubelskie świętokrzyskie małopolskie	mazowieckie zachodniopomorskie śląskie lubuskie kujawsko-pomorskie warmińsko-mazurskie łódzkie lubelskie podlaskie świętokrzyskie małopolskie

Źródło: Opracowano na podstawie 16 strategii rozwoju województw.

Realizacja zasady demokratycznego państwa prawnego dotyczy w głównej mierze budowy społeczeństwa obywatelskiego, aktywizacji społecznej i rozwijania postaw obywatelskich. Działania takie przewidują wszystkie strategie regionalne, a w przypadku województwa mazowieckiego zasada ta realizowana

jest na poziomie celu strategicznego. Konsekwencją przyjęcia takich celów jest także urzeczywistnianie zasady partycypacji społecznej w większości analizowanych strategii.

Działania prowadzące do wzrostu skuteczności i efektywności polityki regionalnej skupiają się w kilku sferach: usprawnianiu pracy administracji samorządowej, poprawie dostępności do usług publicznych, informatyzacji administracji i profesjonalizacji zarządzania strategicznego. Spośród tych kierunków reform najczęściej w strategiach rozwoju województw planuje się działania usprawniające pracę administracji samorządowej oraz jej informatyzację. Coraz szerzej strategie rozwoju podejmują także problematykę zarządzania obszarami metropolitalnymi (np. województwo śląskie).

Kolejną zasadą znajdującą swoje odzwierciedlenie w zapisach strategii rozwoju województw jest zasada społecznej inkluzji. Najczęściej na poziomie kierunków działań i działań przewidywane są rozwiązania prowadzące do ograniczania wykluczenia, głównie społecznego.

Zdecydowanie słabiej wypada odwołanie się w strategiach rozwoju regionów do zasady przejrzystości. Tylko w czterech województwach (zachodniopomorskim, lubuskim, podlaskim i małopolskim) przewidziano wdrożenie systemów monitorowania rozwoju regionalnego czy jakości świadczonych usług publicznych[7]. W ramach zasady przejrzystości działalności władz samorządowych i realizowanej polityki publicznej tylko w dwóch strategiach rozwoju zaplanowano rozwiązania ograniczające zjawiska nieetyczne w samorządzie regionalnym i lokalnym. W województwie świętokrzyskim zaproponowano działania prowadzące do kształtowania i wzmacniania postaw etycznych, z kolei w województwie warmińsko-mazurskim założono apolityczny charakter administracji. Żadna ze strategii rozwoju województw nie proponuje natomiast działań czy celów związanych z rozliczalnością działalności władz samorządowych.

W wielu strategiach rozwoju regionów obok zasad dobrego rządzenia odnaleźć można postulaty współzarządzania regionalnego. Przede wszystkim przywoływany jest postulat współpracy i partnerstwa w procesach zarządzania publicznego, rzadziej można znaleźć odwołania do sieci powiązań. Warto zwrócić uwagę na Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020, gdzie jednym z priorytetów są Nowoczesne Sieci.

---

[7] Województwo zachodniopomorskie – System monitorowania rozwoju regionu, województwo lubuskie – Zintegrowany System monitorowania i oceny rozwoju województwa, województwo podlaskie – System monitoringu gospodarczego w zakresie ofert i potrzeb administracji samorządowej oraz podmiotów gospodarczych, województwo małopolskie – Zintegrowany System monitorowania i oceny rozwoju województwa w ujęciu gospodarczym, społecznym i przestrzennym.

Głównymi partnerami samorządu województwa w procesach zarządzania rozwojem, których wymieniają strategie, są: organizacje pozarządowe, inne jednostki samorządu terytorialnego, administracja rządowa, mieszkańcy regionu, przedsiębiorcy, regiony europejskie, organizacje europejskie. Z kolei najczęściej wskazywanymi obszarami współpracy są: rozwój regionu, zarządzanie strategiczne, wspólne przedsięwzięcia, inwestycje, promocja regionu.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza treści strategii rozwoju województw potwierdza wpływ nowych idei zarządzenia publicznego na planowanie rozwoju regionalnego. Nie tylko stanowią one kryterium diagnozy uwarunkowań rozwoju, ale także podstawę do wyznaczania celów strategicznych oraz szczegółowych działań. Obserwacje pokazują, że strategie rozwoju polskich regionów koncentrują uwagę na kilku aspektach dobrego rządzenia, w szczególności budowie demokratycznego państwa prawa, społecznej inkluzji oraz efektywności i skuteczności. Władze regionalne poprzez zapisy strategii rozwoju dają wyraz swojej akceptacji dla wielu form włączania różnych podmiotów w proces decyzyjny i sprawy publiczne, od partycypacji społecznej, przez wsparcie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego po współpracę międzysektorową. Wątek etyczny w założeniach dokumentów strategicznych formułowanych na poziomie województw jest znikomy. Niewiele strategii proponuje rozwiązania sprzyjające przejrzystej polityce rozwoju. Pomijane jest zupełnie zagadnienie jakości tworzonego prawa miejscowego, jak i zasada rozliczalności. Podsumowując należy stwierdzić, że dotychczasowe zamierzenia władz regionalnych w zakresie dobrego rządzenia są niewystarczające, niezbędne są inicjatywy bardziej kompleksowe, kładące nacisk na kwestie przywództwa w samorządzie regionalnym.

Bibliografia

Ecorys: *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Warszawa 2008. http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A442CA66-0350-4420-9DB1-F95F163501B8/48886/raportkoncowy.pdf (15.08.2012).

European Commission: *White Paper of the European Union on Good Governance*. Brussels 2001.

Eurostat. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators/theme10 (15.08.2012).

Eurostat. *Sustainable Development in the European Union. 2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*. Luxembourg 2011.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.

Kraay A., Kaufmann D., Mastruzzi M.: *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978.

Kwieciński L., Święcka-Wiktorska A., Kobielska K.: *Analiza określająca wpływ zintegrowanego zarządzania na region*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego". Wrocław 2010.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa 2007.

Schöler G., Walther C.: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003.

Wilkin J.: *Koncepcje dobrego rządzenia – przegląd problematyki i kierunków badań*. Seminarium pt. „Instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (good governance) w Polsce i rola środowisk naukowych w tym procesie", 24 luty 2012. http://www.ceaps.uw.edu.pl/index.php/pl/events/archive (1.09.2012).

GOOD GOVERNANCE IN THEORY AND PRACTICE OF STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT IN REGIONS

Summary

The article characterises the concept of good governance nad there are presented examples of its measurement at the national level and the voievodship level. It shows the impact of good governance on the quality of governance and the effectiveness of development management. For these reasons, the content of regional strategies for economic and social development have been analyzed. Analysis aim was to identify the planned activities for the implementation of the principles of good governance.

Marcin Sakowicz

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

POMIAR ORGANIZACYJNEGO UCZENIA SIĘ W JEDNOSTKACH SEKTORA PUBLICZNEGO*

Wprowadzenie

Celem opracowania jest charakterystyka mierzenia aspektów organizacyjnego uczenia się zawarta w dostępnych artykułach naukowych. W tym celu zidentyfikowano około 100 opracowań dostępnych w bazach naukowych, w tym najnowszych publikacji książkowych oraz artykułów w czasopismach (tabela 1).

Tabela 1

Tytuły czasopism poddane studium literatury z zakresu pomiaru organizacyjnego uczenia się jednostek sektora publicznego

Lp.	Tytuł czasopisma	Wydawca	Lata
1	2	3	4
1.	„Administration and Public Management Review”	Academy of Economic Studies from Bucharest	2005-2012
2	„Administrative Theory & Praxis”	M E Sharpe Incorporated	2000-2008
3	„American Society for Public Administration”	American Society for Public Administration	1997-2012
4	„Annals of the Stefan cel Mare University of Suceava: Fascicle of the Faculty of Economics and Public Administration”	Universitatii Suceava	2008-2012
5	„Australian Journal of Public Administration”	Business Source Complete	1994-2012
6	„Canadian Public Administration”	Wiley Online Library Full	1997-2012
7	„International Journal of Business & Public Administration”	Macrothink Institute	2010-2012
8	„International Journal of Public Sector Management”	Emerald Group Publishing Ltd	1995-2012
9	„International Public Management Journal”	Elsevier Science Limited	2002-2010
10	„Journal of Management & Public Policy”	Management Development Research Foundation	2009-2012

* Publikacja powstała w ramach projektu „Modele organizacyjnego uczenia się w urzędach gminnych” realizowanego przez Politechnikę Białostocką sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS4/05663.

cd. tabeli 1

1	2	3	4
11	„Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”	PrAcademics Press	2005-2012
12	„Journal of US-China Public Administration”	David Publishing	2007-2012
13	„Optimum Online: The Journal of Public Sector Management”	The Summit Group	2006-2012
14	„Public Administration”	Wiley-Blackwell	1997-2012
15	„Public Administration”	Lithuanian Public Administration Training Association	2006-2012
16	„Public Administration & Development”	Wiley-Blackwell	1996-2012
17	„Public Administration and Management”	Southern Public Administration Education Foundation	1996-2012
18	„Public Administration and Management”	Southern Public Administration Education Foundation	1996-2012
19	„Public Administration Quarterly”	Southern Public Administration Education Foundation	1983-2012
20	„Public Administration Review”	American Society for Public Administration	1965-2012
21	„Public Finance and Management”	Southern Public Administration Education Foundation	2002-2012
22	„Public Management”	International City Managers' Association	1993-2012
23	„Public Management Review”	Taylor & Francis Group	2001-2010
24	„Public Management Studies”	OECD Publications Centre	1993-1994
25	„Public Management: An International Journal of Research and Theory”	Taylor & Francis Group	1999-2000
26	„Public Personnel Management”	International Personnel Management Association	1973-2012

Po wstępnej weryfikacji 20 publikacji zostało szczegółowo przeanalizowanych w celu odpowiedzi na pytania: w jaki sposób koncepcja organizacyjnego uczenia się wpływa na efektywność funkcjonowania podmiotów sektora publicznego oraz jak dokonywany jest pomiar organizacyjnego uczenia się w sektorze publicznym.

Organizacja ucząca się a rezultaty i wyniki podmiotów sektora publicznego

Mimo iż większość artykułów o tematyce organizacji uczącej się dotyka sektora publicznego, to coraz częściej przedmiotem badań i analiz są podmioty sektora publicznego[1]. Większość opracowań charakteryzuje sam proces uczenia się organizacji, definicje, koncepcje i czynniki sprzyjające organizacyjnemu uczeniu się, w mniejszym stopniu zaś pomiar organizacji uczących się[2].

[1] J. Betts, R. Holden: *Organizational Learning in Public Sector Organization: A Case Study in a Muddled Thinking*. „Journal of Workplace Learning” 2003, Vol. 15, No. 6, s. 280-287.

[2] L. Rashman, E. Withers, J. Hartley: *Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature*. „International Journal of Management Reviews”, Vol. 11, s. 463-494; A. Small, P. Irvine: *Towards a Framework for Organizational Learning*. „The Learning Organization” 2006, Vol. 13, No. 3, s. 276-299.

Coraz częściej literatura przedmiotu łączy uczenie się z rezultatami osiąganymi przez organizacje. L. Baird i D. Gryffin pod pojęciem dynamicznego uczenia się rozumieją właśnie uczenie dla rezultatów (learning for performance), uczenie podczas wypracowania rezultatów (learning during performance) i uczenie się z osiągniętych rezultatów (learning from performance)[3]. Takie podejście wzmacnia adaptacyjność i responsywność organizacji. W niektórych opracowaniach wprost mówi się, iż organizacyjne uczenie ma wpierać osiąganie przyszłych rezultatów. Organizacyjne uczenie oznacza proces poprawy działań poprzez zdobycie większej wiedzy i zrozumienia[4].

W literaturze poświęconej organizacyjnemu uczeniu się zwraca się uwagę przede wszystkim na wagę pomiaru uczenia się organizacji i szerzej – dokonań organizacji. Podkreśla się, iż pomiar działań i rezultatów organizacji jest kluczowy, jeśli chcemy się dowiedzieć, czy i w jakim kierunku zmienia się nasza organizacja, jak również, czy osiągane rezultaty są adekwatne to założonych celów i zgodne z oczekiwaniami odbiorców. Jest to zgodne ze starą maksymą zarządzania: co jest zmierzone, może być zarządzane. W ten sposób organizacyjne uczenie się i jego pomiar stanowią cześć złożonego procesu zarządzania organizacjami.

W licznych publikacjach autorzy zwracają uwagę na specyfikę sektora publicznego. W największym skrócie specyfika wynika z tego, iż działania w sektorze publicznym są podejmowane nie z chęci osiągania jak największego zysku, lecz jak najwyższej publicznej wartości. Warto zwrócić uwagę, iż problemy organizacji publicznej czy też organizacyjnego uczenia poruszane w sektorze prywatnym nie zawsze nadają się do przeniesienia na grunt sektora publicznego. Przykładowo, zaprezentowany przez B. French i C.E. DeVilbiss model Kentrela dotyczy pomiaru funkcji biznesowych w organizacjach i w niewielkim stopniu może być wykorzystany w sektorze publicznym[5].

Jednakże podejmowane w ostatnich dwóch dekadach reformy administracji publicznej w coraz większym stopniu w sposób pośredni lub bezpośredni nawiązują do uczenia się także w jednostkach sektora publicznego. Ogromna presja na osiąganie lepszych rezultatów doprowadziła do licznych badań i publikacji naukowych poświęconych modernizacji i przemianie administracji publicznej w jednostki sprawne, skuteczne oraz efektywne. Stosunkowo rzadko jednak za-

---

[3] L. Baird, D. Griffin: *Adaptability and Responsiveness: The Case for Dynamic Learning*. „Organizational Dynamics" 2006, Vol. 35, No. 4, s. 372-383.

[4] C.M. Fiol, M.A. Lylss: *Organizational Learning*. „Academy of Management Review" 1985, Vol. 10, No. 4, s. 803; D. Garvin: *Building a Learning Organization*. „Harvard Business Review" 1993, July-August, s. 80.

[5] B. French, C.E. DeVilbiss: *Measuring Systematic Unity in a Learning Organization*. „Journal of Management in Engineering" 2000, July/August, Vol. 16, No. 4, s. 39-46.

równo reformy, jak i badania naukowe w ostatnich dwóch dekadach skoncentrowane były wokół tematyki kreacji wiedzy i uczenia się organizacji[6].

Bardzo ważny jest kontekst i uwarunkowania sektora publicznego i specyfika działań publicznych, które wpływają na charakter i proces organizacyjnego uczenia się[7]. Jeśli chodzi o pomiar organizacyjnego uczenia się, to ta tematyka jest bardzo rzadko poruszana w publikacjach poświęconych uczeniu się organizacji[8]. Czas, wdrażane zmiany i osiągane rezultaty, w tym efektywność uczenia się, są bardzo trudne do pomiaru. Zwykle do uczenia się organizacji przypisuje się pozytywne skutki, mimo iż organizacje mogą uczyć się złych praktyk. Zwraca się również uwagę, iż ostateczne wyniki działania organizacji sektora publicznego dotyczą wartości publicznych, które same w sobie są trudne do pomiaru. Mimo iż jest wiele artykułów, które łączą tematyką organizacyjnego uczenia się z osiąganymi rezultatami do wyjątków należą publikację pokazujące skalę zależności między uczeniem się i wynikami. Z powodu luki w mierzeniu organizacyjnego uczenia się istnieje wielka potrzeba opracowania metod mierzenia procesów uczenia się i wpływu ich na osiągane wyniki.

Pośrednio kwestie uczenia się organizacji są obecne w publikacjach skoncentrowanych na mierzeniu rezultatów. Badacze coraz częściej łączą potrzebę organizacyjnego uczenia się z mierzeniem dokonań i informacjami o wynikach tzw. performance measuring i „performance information". Wskazują na konieczność pomiaru single-loop learning – instrumentalnego uczenia się, które prowadzi do usprawnienia wykonywania zadań, czyli w uproszczeniu robieniu tych samych rzeczy lepiej. W przypadku sektora publicznego single-loop learning jest odpowiednie dla rutynowych, powtarzalnych operacji oraz w sytuacjach, gdy cele jednostek sektora publicznego są jasne i szeroko akceptowalne. Z kolei double-loop learning to uczenie się, które prowadzi do zmiany istotnych założeń, wartości i strategii działań. Double-loop learning ma miejsce w sytuacji, gdy organizacje sektora publicznego testują i zmieniają podstawowe założenia programów ich misji oraz kluczowych rodzajów polityki. Zwykle performance measuring" i „performance information" nastawione jest na single-loop learning, ale ostatnie lata to również nacisk na łączenie pomiaru wyników, rezultatów połączonych z szerszą refleksją uwzględniającą double-loop learning[9].

---

[6] L. Rashman, E. Withers, J. Hartley: Op. cit., s. 466.
[7] Ibid., s. 478.
[8] Ibid., s. 485.
[9] D. Moynihan: *Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use*. W: W. van Dooren, S. van de Valle: *Performance Information In the Public Sector, How it is used?* Palgrave Macmillan, Houndmills 2008, s. 30-35.

Pomiar organizacyjnego uczenia się – przykłady z sektora publicznego

T. Salge i A. Vera opisują pomiar inkrementalnego uczenia się organizacji na przykładzie brytyjskich szpitali. Przeprowadzone badania dowodzą, iż istnieje pozytywna zależność między poziomem organizacyjnego uczenia się organizacji a osiąganymi wynikami. Badacze doszli do takiego wniosku na podstawie badań ankietowych na losowo dobranej próbie pracowników szpitali reprezentujących różne stanowiska pracy w szpitalach. Badania te przeprowadzono w trzech seriach w latach 2004-2007. Do zdiagnozowania poziomu inkrementalnego uczenia się użyto pytań z pięciostopniową skalą Likerta. Przykładowe pytania (dotyczące inicjowania nowych pomysłów): „Menedżerowie zachęcają pracowników do zgłaszania nowych pomysłów w celu poprawy świadczonych usług", (uczestnictwo w zmianie), Jestem zaangażowany w decydowaniu o wprowadzanych zmianach, które dotyczą mojego obszaru pracy". W opisywanym przypadku organizacyjne uczenie się było połączone z pomiarem wyników szpitali, jakim był poziom wskaźnika śmiertelności[10].

Spośród tekstów poświęconych organizacyjnemu uczeniu się w samorządach lokalnych warto zwrócić uwagę na case study dotyczący brytyjskiej społeczności lokalnej. W artykule autorzy udowadniają, iż zdecydowanie łatwiej osiągnąć indywidualny proces uczenia się niż grupowy czy też obejmujący szerszy wymiar osiągania rezultatów przez daną organizację[11].

Z analizy kolejnego artykułu wynika wniosek, iż połączenie mierzenia rezultatów i teorii uczenia się odzwierciedla bardziej strukturalne niż kulturowe podejście do uczenia się. Uczenie może być postrzegane jako cel sam w sobie i z reguły towarzyszy różnym innym procesom występującym w organizacji, np. strategicznemu planowaniu. Zarządzanie wiedzą, przepływ informacji i uczenie się służą usprawnianiu zarządzania i podejmowaniu lepszych decyzji. W artykule, który łączy organizacyjne uczenie się i osiągane rezultaty D. Moynihan bada w jakim stopniu samorządy były w stanie podejmować inicjatywy w ramach single-loop learning, a w jakim double-loop learning[12]. Autor jest zdania, iż to pierwsze dotyczy modelu uczenia się wspierającego tradycyjnie rozumiane zadania i rezultaty. Oczywiście dane mogą być wykorzystywane zarówno do sin-

[10] T.O. Salge and A. Vera: *Small Steps that Matter: Incremental Learning, Slack Resources and Organizational Performance*. „British Journal of Management" 2011, s. 8-15.

[11] J. Betts, R. Holden: *Organizational Learning in a Public Sector Organization.* „Journal of Workplace Learning" 2003, Vol. 15, No. 6, s. 286.

[12] D.P. Moynihan: *Goal-Based Learning and the Future of Performance Management*. „Public Administration Review" 2005, March/April, Vol. 65, No. 2, s. 204-216.

gle, jak i double loop learning, ale problem to brak chęci wybieranych przedstawicieli oraz topmenedżerów do uwzględniania różnych danych w swoich decyzjach. Z kolei średni szczebel zarządzania, który otrzymuje informacje i wie jakie optymalne decyzje należy podejmować nie ma wystarczających kompetencji i pełnomocnictw do podejmowania kluczowych decyzji.

W badaniu D. Moynihan pomiaru organizacji uczącej się dokonano metodą case study. W trakcie przeprowadzonych wywiadów respondenci odpowiadali na pytania w następujących zagadnieniach:

Czy jest single-loop learning?

Czy jest double-loop learning?

Stopień zarządzania przez rezultaty.

Istnienie forum uczenia się

Rola kultury.

Największe wyzwania przed jakimi stoi dana organizacja.

Większość prób pomiaru aspektów organizacyjnego uczenia się dokonywana jest poprzez badania jakościowe i opisy przypadków. Informacje pozyskiwane są od indywidualnych osób, ale pytania dotyczą również szerszego działania organizacji. W kolejnym badaniu, przeprowadzonym przez D.P. Moynihan, N. Landuyt, zmienną zależną był zakres praktyk uczenia się, które spełniają założenie, że grupy pracowników wykorzystują wiedzę do podejmowania decyzji, które wpływają korzystnie na działanie organizacji[13]. Do zmiennych zależnych zaliczone zostały: systemy informacyjne, orientacja na misję, elastyczność decydowania, fora uczenia się oraz poziom zasobów. Zmienną zależną, która w największym stopniu decydowała o uczeniu się organizacji były fora organizacyjnego uczenia się. Inni badacze podkreślają, iż w przypadku organizacji sektora publicznego największym czynnikiem wpływającym na uczenie się jest ewaluacja[14].

W praktyce funkcjonowania sektora publicznego – odmiennie niż w przypadku sektora prywatnego – temat organizacji uczącej się jest rzadko podejmowany[15]. Tymczasem rozważenia wymaga pytanie, czy pomioty, w których głów-

---

[13] D.P. Moynihan, N. Landuyt: *How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives*. „Public Administration Review" 2009, November-December, s. 1097-1105.

[14] I. Sanderson: *Performance Management Evaluation and Learning in Modern Local Government*. „Public Administration" 2001, Vol. 79, No. 2, s. 302.

[15] Zbliżone podejście zaproponował Boć formułując pojęcie administracji inteligentnej rozumianej jako „administrację, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw zindywidualizowanych, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub poniósłby adresat jej działań". J. Boć: *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*. W: *Administracja publiczna*. Red. J. Boć. Wrocław 2003, s. 361; Ciekawym projektem realizowanym obecnie jest projekt Ministerstwa Uczące Się. http://mus.edu.pl/

ną rolę odgrywają procedury i mechanizmy biurokratyczne mogą być organizacjami uczącymi się[16]. Wprawdzie badania potwierdzają tę tezę, jednak jej realizacja nie jest prosta. Z badań nad stosowaniem ewaluacji programów i działań jednostek publicznych wynika, iż muszą być spełnione specjalne warunki, aby to miało miejsce[17]: Nie ulega wątpliwości, iż technologie ICT mogą okazać się pomocne w modernizacji funkcjonowania administracji publicznej właśnie z nastawieniem na kreowanie organizacji uczącej się[18].

W ostatnich latach w reformowaniu sektora publicznego bardzo widoczny jest nacisk na osiąganie coraz lepszych rezultatów. Organizacyjne uczenie się może być rozpatrywane jako jeden z elementów obok nowych procedur i innych podejść do zarzadzania warunkujących lepsze wyniki. Do oceny osiąganych rezultatów wykorzystuje się metodę benchmarkingową. Podejście to jest również coraz częściej opisywane w literaturze przedmiotu[19]. Dzięki porównaniu osiąganych wyników w danym urzędzie z wynikami innych jednostek, zwanemu benchmarkingiem, możliwa jest identyfikacja najlepszych rozwiązań. Analiza najlepszych praktyk umożliwi znalezienie najefektywniejszych rozwiązań. Towarzyszą temu nowe możliwości wykorzystania różnych wskaźników i metod pomiaru, jak np. zrównoważona karta wyników[20].

Za przykład może posłużyć projekt benchmarkingowy realizowany przez Śląski Związek Gmin i Powiatów. Celem tego projektu jest dostarczanie kluczowych informacji kadrze zarządzającej gminami i powiatami. W projekcie benchmarkingowym porównującym działania oraz funkcjonowanie gmin i powiatów przygotowane zostały następujące grupy wskaźników:

---

[16] *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. Red. F.L. Leeuw, R.C. Rist, R.C. Sonnichsen. Transaction Publishers, New Brunswick, Londyn 1994; M. Sakowicz: *Organ administracji publicznej jako organizacja ucząca się na przykładzie miasta Częstochowy*. W: *Wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jako paradygmaty współczesności*. Red. J. Osiński. KES SGH, Warszawa 2003, s. 615-627.

[17] R.C. Rist: *The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector*. W: *Can Government learn?* Op. cit., s. 189-204.

[18] W Wielkiej Brytanii w 1999 roku powstał program modernizacji rządu „Unowocześnianie rządu – wizja jak przeobrazić sposób, w jaki rząd pracuje dla ludzi", którego elementem jest ułatwienie przejścia do organizacji uczących się z wykorzystaniem technologii informatycznych. P.G. Nixon: *Whitehall On-line: Joined-up Government?* W: *Reinvigorating Democracy? British Politics and the Internet*. Red. R. Gibson, S. Ward. Aldershot 2000, s. 37. Według planu do końca 2005 roku wszystkie usługi mają być świadczone elektronicznie. *Techniki informatyczne i kontrola*. „Biuletyn NIK" 2002, nr 1, z. 2, s. 19-20.

[19] A. Kouzmin, E. Loffler, H. Klages: *Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors, Towards Learning for Agency Effectiveness*. „The Journal of Public Sector Management" 1999, Vol. 12, No. 2, s. 121-144.

[20] A. Johnsen: *Balanced Scorecard: Theoretical Perspectives and Public Management Implications*. „Managerial Auditing Journal" 2001, Vol. 16, s. 319-330.

- wskaźniki skuteczności – pokazujące stopień realizacji zakładanych celów,
- wskaźniki efektywności – określające stosunek efektów do nakładów osiąganych i wydatkowanych w danym działaniu,
- wskaźniki terminowości – obrazujące czas wykonania danej usługi i stopień zgodności osiąganych rezultatów z przepisami prawnymi (terminami ustawowymi),
- wskaźniki satysfakcji klientów (użytkowników, mieszkańców) – odzwierciedlające stopień zadowolenia klientów w poszczególnych zakresach tematycznych, na podstawie przeprowadzanych badań opinii mieszkańców przeprowadzanych na terenie jednostek samorządowych uczestniczących w projekcie benchmarkingowym[21].

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone studia literatury można stwierdzić, że pomiar organizacji uczącej się w sektorze publicznym (tj. organizacji świadomie wykorzystującej procesy uczenia się – na poziomach indywidualnym, grupowym i systemowym – do stałego przekształcania organizacji w kierunku zmierzającym do zwiększania zadowolenia i satysfakcji beneficjentów) zyskuje coraz szerszy wymiar. Uczenie się nie służy jedynie temu, by zapewnić funkcjonowanie i przetrwanie, ale by równocześnie wzbogacić wszystkich beneficjentów organizacji, użytkowników, klientów, pracowników, zawodowych partnerów, członków społeczności, rządu i społeczeństwa.

W przypadku pomiaru organizacji uczących się wnikliwą analizę warto wziąć pod uwagę:

1. Czy w danym podmiocie występuje systematyczne podejście do rozwiązywania problemów, możliwość eksperymentowania nowych rozwiązań i inicjatyw, uczenie się z własnych doświadczeń i historii, uczenie się z doświadczeń i najlepszych praktyk innych, zdolność do przekazywanie wiedzy i nowych umiejętności w obrębie danej organizacji?

2. Czy w analizowanej organizacji występuje poparcie pracowników dla wprowadzanych zmian?

3. Czy w organizacji istnieją tzw. metafory uczenia się, np. nacisk na rezultaty, przenoszenie rozwiązań z sektora prywatnego do publicznego?

---

[21] M. Sakowicz: *Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, gmin i starostwach powiatowych. Zestaw proponowanych wskaźników*. (Manuskrypt, 15.05.2012, s. 3).

Bibliografia

Baird L., Griffin D.: *Adaptability and Responsiveness: The Case for Dynamic Learning*. „Organizational Dynamics" 2006, Vol. 35, No. 4.

Betts J., Holden R.: *Organizational Learning in Public Sector Organization: A Case Study in a Muddled Thinking*. „Journal of Workplace Learning" 2003, Vol. 15, No. 6.

Boć J.: *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*. W: *Administracja publiczna*. Red. J. Boć. Wrocław 2003.

Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning. Red. F.L. Leeuw, R.C. Rist, R.C. Sonnichsen. Transaction Publishers, New Brunswick, Londyn 1994.

Fiol C.M., Lylss M.A.: *Organizational Learning*. „Academy of Management Review" 1985, Vol. 10, No. 4.

French B., DeVilbiss C.E.: *Measuring Systematic Unity in a Learning Organization*. „Journal of Management in Engineering" 2000, July/August, Vol. 16, No. 4.

Garvin D.: *Building a Learning Organization*. „Harvard Business Review" 1993, July--August.

Johnsen A.: *Balanced Scorecard: Theoretical Perspectives and Public Management Implications*. „Managerial Auditing Journal" 2001, Vol. 16.

Kouzmin A., Loffler E., Klages H.: *Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors, Towards Learning for Agency Effectiveness*. „The Journal of Public Sector Management" 1999, Vol. 12, No. 2.

Moynihan D.: *Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use*. W: W. van Dooren, S. van de Valle: *Performance Information In the Public Sector, How it is used?* Palgrave Macmillan, Houndmills 2008.

Moynihan D.P.: *Goal-Based Learning and the Future of Performance Management*. „Public Administration Review" 2005, March/April, Vol. 65, No. 2.

Moynihan D.P., Landuyt N.: *How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives*. „Public Administration Review" 2009, November--December.

Nixon P.G.: *Whitehall On-line: Joined-up Government?* W: *Reinvigorating Democracy? British politics and the Internet*. Red. R. Gibson, S. Ward. Aldershot 2000.

Rashman L., Withers E., Hartley J.: *Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature*. „International Journal of Management Reviews", Vol. 11.

Rist R.C.: *The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector*. W: *Can Government learn*?, *Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. Red. F.L. Leeuw, R.C. Rist, R.C. Sonnichsen. Transaction Publishers, New Brunswick, Londyn 1994.

Sakowicz M.: *Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, gmin i starostwach powiatowych. Zestaw proponowanych wskaźników*. (Manuskrypt, 15.05.2012).

Sakowicz M.: *Organ administracji publicznej jako organizacja ucząca się na przykładzie miasta Częstochowy*. W: *Wzrost gospodarczy i rozwój społeczny jako paradygmaty współczesności*. Red. J. Osiński. KES SGH, Warszawa 2003.

Salge T.O., Vera A.: *Small Steps that Matter: Incremental Learning, Slack Resources and Organizational Performance*. „British Journal of Management" 2011.

Sanderson I.: *Performance Management Evaluation and Learning in Modern Local Government.* „Public Administration" 2001, Vol. 79, No. 2.

Small A., Irvine P.: *Towards a Framework for Organizational Learning*. „The Learning Organization" 2006, Vol. 13, No. 3.

Techniki informatyczne i kontrola. „Biuletyn NIK" 2002, nr 1, z. 2.

MEASUREMENT OF ORGANIZATIONAL LEARNING IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS

Summary

Article describes major considerations resulting from overview of literature on organizational learning of public sector units. Firstly, author describes the most important concepts and notions in the field of organizational learning. Next, chosen research cases of organizational learning measurement in public sector are presented. Finally, the last part is devoted to drawing of conclusions from undertaken analysis.

Janusz Sasak

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

BENCHMARKING PROCESÓW JAKO NARZĘDZIE DOSKONALENIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Dla nowoczesnego społeczeństwa coraz większe znaczenie ma informacja i wiedza w procesach decyzyjnych. Rosnąca świadomość obywateli prowadzi do zwiększonej aktywności społecznej i szerszego uczestnictwa w zarządzaniu lokalnym i regionalnym. Zachodzące w społeczeństwie zmiany wymagają zbudowania nowego standardu świadczenia usług przez administrację publiczną. Zmianie przede wszystkim musi ulec tradycyjny sposób zarządzania informacją publiczną oraz rola obywateli we współdecydowaniu. Papierowy nośnik informacji i oparty na nim przepływ dokumentów musi zostać zastąpiony nośnikami elektronicznymi umożliwiającymi automatyzację procesów informacyjnych. Nieodzowne wydaje się też opracowanie wzorcowych procesów świadczenia usług przez jednostki administracji publicznej. Zadanie to może być realizowane na kilka sposobów. Jednym z nich jest odwzorowanie istniejących w różnych jednostkach rozwiązań w postaci bazy danych, a następnie na tej podstawie opracowanie modelowych rozwiązań. Efektem wyboru takiej metody jest zbudowanie bazy benchmarkingowej umożliwiającej doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi poprzez porównanie przebiegów własnych procesów z procesami wzorcowymi lub realizowanymi w innych jednostkach. Tak przeprowadzony benchmarking wydaje się efektywnym narzędziem usprawniania zarządzania. Dlatego też za cel niniejszego opracowania przyjęto ocenę możliwości zastosowania benchmarkingu procesów administracji publicznej w doskonaleniu zarządzania i metod realizacji usług publicznych przez jednostki administracji publicznej.

Specyfika zarządzania w jednostkach administracji publicznej i sprawność świadczenia usług

Organizacje publiczne ze względu na występujące sprzężenie zwrotne w relacjach z otoczeniem zaliczyć należy do systemów otwartych o elastycznych granicach stale dopasowujących się do relacji[1]. Specyficzne relacje organizacji publicznych z otoczeniem można również zaobserwować podczas wymiany zasobów. Udział otoczenia we współdecydowaniu i kształtowaniu relacji z administracją ma pozytywny wpływ na sprawność służb publicznych, ponieważ pozwalają uzyskać lepsze dopasowanie działań do oczekiwań społecznych, a to przekłada się na wyższy poziom zaspokojenia potrzeb oraz wzrost satysfakcji obywateli.

Cechą charakterystyczną polskiej administracji publicznej jest wysoki stopień sformalizowania, silna hierarchizacja i uporządkowanie wewnętrzne. Cechy te oraz podobieństwo zadań realizowanych przez jednostki administracji publicznej danego szczebla wskazują na celowość stosowania standaryzacji procesów świadczenia usług. Dodatkowymi czynnikami przemawiającymi za standaryzacją jest ograniczona elastyczność i niski poziom ryzyka. Z badań[2] prowadzonych przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski wynika, że te same procesy realizowane w różnych jednostkach administracji publicznej są odmiennie zaprojektowane i prowadzone, co świadczy o braku standaryzacji działań, różnym poziomie jakości i odmiennych kosztach świadczonych usług oraz innych przebiegach procesów w poszczególnych jednostkach.

W ostatnim czasie można zaobserwować dość powszechne adaptowanie rozwiązań sektora prywatnego do sfery publicznej. Jest to w głównej mierze podyktowane ograniczonością dochodów i związaną z tym koniecznością podnoszenia sprawności działania. Wdrażając do sektora publicznego metody i techniki sprawdzone w sektorze gospodarczym należy zachować szczególną ostrożność. Różnice w specyfice działania organizacji gospodarczych i publicznych mogą bowiem spowodować, że sprawnie funkcjonujące rozwiązania nie tylko nie przyniosą zakładanych korzyści, ale spowodują straty. Dlatego też celowe wydaje się opracowanie wzorców działań menedżerów publicznych na podstawie rozwiązań przetestowanych w sferze publicznej.

---

[1] J. Nowak: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. Akademia Ekonomiczna, Poznań 2006.

[2] Badania prowadzone w ramach projektu E-administracja warunkiem rozwoju Polski. http://www.uwm.edu.pl/eap/

Dla sfery publicznej kluczową wydaje się kwestia wyboru poziomu świadczenia usług publicznych, ponieważ to od niej zależą zadania, obowiązki i koszty funkcjonowania administracji publicznej. Realizacja stale zwiększającego się koszyka usług publicznych wymaga opracowania właściwych technik i metod działania, dostosowania instrumentów oraz uwzględnienia wielu czynników zewnętrznych[3]. Nierzadko też zachodzi konieczność podejmowania kompromisów polegających na wyborze jednych działań kosztem innych lub odraczaniu decyzji w czasie (zwłaszcza w obliczu ograniczonych środków finansowych lub uwarunkowań politycznych).

Mając na uwadze opisane wyżej uwarunkowania należy zwrócić szczególną uwagę na podnoszenie sprawności świadczenia usług publicznych wymagające ciągłego doskonalenia procesów zarządzania w tym sektorze. Mimo iż zakres pojęcia sprawności jest bardzo szeroki i niejednoznaczny, można wyodrębnić trzy wymiary, które determinują w największym stopniu sprawność działania[4]. Są to:

1. Skuteczność. Przy ocenie stopnia realizacji celu przez pryzmat skuteczności bierze się pod uwagę tylko przewidywane skutki działania pomijając ich koszty. Za miarę skuteczności działania przyjmuje się stopień zgodności efektu realizacji działania z założeniami[5].

2. Ekonomiczność. Rozumiana jako stosunek efektów działania do ich kosztów. Zwrócić należy uwagę, że w sferze publicznej rozpatrując koszty działania uwzględniać należy zarówno ich materialny, jak i moralny ich wymiar. Wiążąc ekonomiczność i skuteczność stwierdzić należy, że sprawniej funkcjonuje ten, kto najbardziej zbliża się do założonego celu ponosząc jednocześnie najniższe nakłady.

3. Korzystność. W literaturze przedmiotu definiowana jest jako różnica pomiędzy użytecznym wynikiem działania a kosztami działania[6]. Z korzystnością działań mamy w związku z tym do czynienia, gdy wynik działań jest wyższy od poniesionych kosztów. W przeciwnym wypadku mówimy o działaniu niekorzystnym. Władyka[7] twierdzi, że w przypadku działań o tej samej ekonomiczności i stopniu zbliżenia do założonego celu sprawniejsze jest to, które charakteryzuje się większa korzystnością.

---

[3] A. Potoczek: *Administracja lokalna w procesie świadczenia usług publicznych*. W: *Zarządzanie usługami publicznymi*. Red. B. Kożuch. Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Fundacja Współczesnego Zarządzania w Białymstoku, Kraków 2008, s. 75.

[4] J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 232-233; W. Kieżun: *Struktury i kierunki zarządzania państwem w drodze do Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji pt. Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja samorządowa w terenie. Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, s. 9.

[5] W. Kieżun: *Sprawne zarządzanie organizacją*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1997, s. 44.

[6] Ibid., s. 19.

[7] A. Władyka: *Sprawność funkcjonowania samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2004, nr 667.

Uzupełniającymi walorami sprawności są zaś dokładność, prostota, racjonalność i niezawodność. Znaczenie dodatkowych walorów w ocenie sprawności ma charakter raczej marginalny i często jest ono pomijane w ocenie sprawności działań.

Wymiary sprawnego działania znajdują zastosowanie jako kryteria oceny organizacji wszystkich sektorów. Pamiętać należy jednakże, że w przypadku oceny organizacji sektora gospodarczego ocena sprawności jest znacznie ułatwiona, albowiem głównym i łatwo mierzalnym kryterium oceny jest zysk z działalności, chociaż stosowanie go jako miernika sprawności ma pewne mankamenty, o których szerzej pisze Domańska-Szaruga[8]. W przypadku działań organizacji publicznych, pomiar sprawności nastręcza pewne problemy, gdyż efekt działań organizacji nie służy osiąganiu przez nią korzyści, a zaspokajaniu potrzeb społecznych. Poziom tego zaspokojenia jest wielkością trudną do zmierzenia przez co sama ocena sprawności może być obarczona pewnym błędem.

Zarządzanie procesowe w administracji publicznej

Podstawy współczesnego zarządzania zorientowanego na procesy wiążą się z koncepcjami zarządzania jakością, statystyką matematyczną, badaniami operacyjnymi i teorią systemów. Jako metoda zarządzania została ona spopularyzowana na początku lat 90. przez Bussines Process Reengeneering w organizacjach gospodarczych. Za podstawowe zalety tej metody uznać należy eliminację zbędnych działań (ograniczenie nieproduktywnej pracy), wzrost produktywności oraz wyższy poziom świadczonych usług. Za główne czynniki przyśpieszające rozwój zarządzania procesowego Perechuda[9] uznaje między innymi rosnącą turbulencję otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, wzrost złożoności procesów, indywidualizację potrzeb, wzrost znaczenia zasobów niematerialnych, nowoczesne technologie komunikacyjne, skrócenie cyklu życia produktów. Czynniki te obecnie stają się również istotne z punktu widzenia organizacji publicznych. Dlatego też w praktyce obserwuje się liczne próby adaptacji tej metody do zarządzania publicznego.

Zarządzanie procesowe wiąże się z delegowaniem znacznej części uprawnień na stanowiska operacyjne. Zatem następuje zmiana sposobu postrzegania organizacji z klasycznej, opartej na grupowaniu podobnych funkcji, na zorientowaną na procesy organizacyjne gromadzące zasoby z różnych obszarów dla zaspokajania potrzeb klientów. Przyjęcie takiego rozumienia zarządzania proce-

---

[8] B. Domańska-Szaruga: *Kapitał relacji jako źródło wartości przedsiębiorstwa*. W: *Budowanie wartości przedsiębiorstwa*. Red. B. Domańska-Szaruga. Studio EMKA, Warszawa 2009.

[9] K. Perechuda: *Zarządzanie procesami*. W: *Instrumenty zarządzania we współczesnym świecie*. AE, Poznań 1997, s. 34.

sowego w przypadku administracji publicznej powinno się łączyć z delegowaniem uprawnień urzędnikom, budowaniem systemów elektronicznych usług publicznych i czynnym włączeniu obywateli w proces realizacji usług publicznych[10]. Tak rozumiane procesy powinny stanowić punkt wyjścia do podziału zasobów, zadań, doskonalenia organizacji i systemu motywacyjnego organizacji.

Za wprowadzeniem zarządzania procesowego do administracji publicznej przemawia konieczność dostosowania do aktualnych potrzeb obywateli i rozpoznania kierunków zmian wpływających na kreowanie nowych potrzeb. Zadowolenie klientów sfery publicznej zależne jest od skuteczności narzędzi[11] i metod zarządzania administracją publiczną. Dotychczasowe próby wprowadzenia zarządzania procesowego do sfery publicznej napotykały wiele barier wewnątrz organizacji. Do najczęściej diagnozowanych należał opór pracowników, hierarchiczna struktura organizacyjna utrudniająca przekazywanie kompetencji oraz poziomy przepływ informacji. Przebiegające poziomo procesy organizacyjne wymagają delegowania części kompetencji właścicielom procesów, co budzi sprzeciw kadry kierowniczej związany z oddawaniem części władzy.

Benchmarking w administracji

Tradycyjnie za benchmarking uznaje się metodę doskonalenia działań organizacji opartą na wyborze wzorcowego konkurenta i porównaniu z nim własnej organizacji. Obszary, w których działania konkurenta charakteryzują się większą sprawnością stanowią dla organizacji możliwe do uwolnienia rezerwy. Obecnie do metody tej wprowadzono wiele modyfikacji, np. do porównań wybiera się nie tylko konkurentów, ale również przedsiębiorstwa spoza branży, które w swym funkcjonowaniu napotykają na podobne problemy.

Podstawowymi barierami, wyróżnianymi przez Grudzewskiego[12] przy stosowaniu benchmarkingu są:

- traktowanie własnych rozwiązań jako z zasady lepszych od obcych,
- przekonanie, że własne przedsiębiorstwo jest lepiej zorganizowane i nie musi uczyć się,
- błędy w systemach motywacji,
- izolacja organizacji od rozwiązań zewnętrznych.

---

[10] J. Sasak, A.J. Kożuch: *Modelowanie procesów organizacyjnych jako narzędzie integracji systemów informatycznych administracji publicznej*. „Współczesne Zarządzanie" 2011, nr 3.

[11] C. Pollitt, G. Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analyses*. Oxford University Press, Oxford 2004, s. 138-142.

[12] *Przedsiębiorstwo przyszłości*. Red. W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk. Difin, Warszawa 2000.

W trakcie benchmarkingu partnerzy udostępniają sobie niejednokrotnie poufne informacje, dlatego najważniejszą zasadą jest budowane zaufania na gruncie przestrzegania norm prawnych i etycznych. Kolejną zasadą równie ważną jest rzetelność w informowaniu się partnerów i moralny obowiązek udostępnienia takich danych, jakie otrzymać chcemy od partnera. Zdobyte informacje powinny być chronione lepiej niż własne, gdyż od tego zależy wiarygodność i możliwość korzystania z pomocy partnerów w późniejszym czasie. Niedozwolone jest również stosowanie skrytych metod, takich jak podsłuch, filmowanie czy fotografowanie rozwiązań partnera. Odkrycie nielojalności własnego pracownika powinno prowadzić do poinformowania własnego kierownictwa, wyciągnięcia odpowiednich konsekwencji i obowiązkowego poinformowania kierownictwa partnerskiej organizacji. Przestrzeganie tego zagwarantuje bezpieczeństwo stron benchmarkingu oraz uzyskanie najlepszych efektów.

Typowy proces benchmarkingu składa się z siedmiu etapów. Najczęściej pierwszy i drugi etap procesu są ze sobą połączone i służą wyborowi obszarów i kryteriów benchmarkingu. Do ich przeprowadzenia stosuje się np. analizę SWOT. W wybranych obszarach określa się dziedziny i wybiera kluczowe procesy, które mają być udoskonalane. Na podstawie wybranych do benchmarkingu obszarów i procesów dokonuje się wyboru lidera bądź liderów rynkowych, z którymi organizacja będzie wymieniać informacje. Czwarty etap to zbieranie informacji o wzorcu i porównanie własnych rozwiązań z zaobserwowanymi u partnera. Jest to etap wymagający szczególnej staranności, gdyż to na informacjach i analizach w nim zdobytych bazuje tworzenie udoskonalonych rozwiązań wdrażanych w organizacji. Nierzetelne lub niedokładnie zebrane dane mogą sprawić, że zamiast podniesienia sprawności może dojść do jej spadku. Szczególnie ważne jest dokumentowanie procesu, które pozwoli wielokrotnie wracać do obserwowanych rozwiązań i jednoznacznie je interpretować nawet po długim okresie. Piąty i szósty etap to określanie celów do jakich powinna dążyć organizacja oraz metod jakimi można je osiągnąć. Po zakończeniu tych etapów powstają warianty rozwiązań prowadzące do nowego standardu przebiegu procesu lub realizacji funkcji. Ostatnim etapem benchmarkingu jest wdrożenie rozwiązań.

Zmiany zachodzące w administracji publicznej w powiązaniu z koncepcjami New Public Management wskazują na konieczność poszukiwania nowych metod zarządzania prowadzących do doskonalenia sposobów funkcjonowania i realizacji usług publicznych. Jedną z metod, która może przynieść oczekiwane korzyści jest benchmarking, który w sferze publicznej ze względu na jej naturalną cechę, którą powinna być transparentność, może być o wiele łatwiej wdrażany i wykorzystywany. Prawne aspekty silniej określają funkcjonowanie sfery

publicznej niż gospodarczej. W przypadku sfery publicznej ustawodawca określa tylko warunki, które musi spełnić proces świadczenia usług przez administrację, a pozostawia w gestii menedżera sposób ich realizacji. W związku z tym proces świadczenia tej samej usługi przez różne organizacje ma różny przebieg i angażuje różne zasoby, co jest przesłanką do twierdzenia, że procesy prowadzące do świadczenia takiej samej usługi, a realizowane przez różne urzędy mogą charakteryzować się różną efektywnością. Twierdzenie to znajduje swoje odbicie w wynikach badań prowadzonych w trakcie mapowania procesów administracji publicznej przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w ramach projektu EAP[13]. W projekcie prowadzone zostały prace związane z mapowaniem procesów realizacji zadań urzędów wojewódzkich, marszałkowskich i urzędów miast. Do badań wybrano 8 urzędów wojewódzkich, 8 marszałkowskich i 14 urzędów miast. Z analizy zebranych danych jednoznacznie wynika, że występują istotne różnice w sprawności realizacji procesów. W badanych urzędach procesy realizacji tych samych usług charakteryzują się angażowaniem różnych co do wielkości i jakości zasobów, różnymi czynnościami i kosztami wytwarzania. Na podstawie zebranych danych opracowano zestaw wzorcowych rozwiązań dla poszczególnych typów urzędów. Tak opracowane i powszechnie dostępne ze względu na opracowanie w ramach projektu procesy referencyjne stanowią gotową bazę benchmarkingową. Szczególnie przydatną dla tych menedżerów publicznych, którzy nie posiadają dostatecznej wiedzy do doskonalenia organizacji.

Biorąc pod uwagę zasady stosowania benchmarkingu, dostępność opracowanej w projekcie bazy procesów (w tym procesów referencyjnych) oraz bardzo zbliżone warunki funkcjonowania urzędów administracji publicznej w Polsce, można w stosunkowo prosty sposób udoskonalić sposoby realizacji usług publicznych. Za wzorcowe należałoby przyjąć procesy referencyjne, aczkolwiek dobrą praktyką ze względu na niewielką liczbę zbadanych urzędów (dotyczy urzędów miejskich) jest porównanie własnych rozwiązań z już opisanymi w innych. Do wyboru właściwych rozwiązań służyć powinna analiza sprawności procesu. Tak opracowane procesy mogą usprawnić funkcjonowanie urzędu. Dodatkową zaletą opublikowania wyników badań może być zwiększenie zrozumienia zasad funkcjonowania administracji w świadomości obywatel. To zaś może być impulsem do dalszego doskonalenia zarządzania w sferze publicznej.

[13] Projekt E-administracja warunkiem rozwoju Polski. http://projekteap.pl/Projekt/

Podsumowanie

W dobie społeczeństwa informacyjnego i rosnącej świadomości obywateli jako odbiorców usług publicznych koniecznością staje się poszukiwanie rozwiązań usprawniających zarządzanie w jednostkach administracji publicznej i podnoszących efektywność procesów świadczenia usług. Celowe wobec powyższego wydaje się poszukiwanie sprawdzonych rozwiązań w innych sektorach gospodarki i adaptowanie ich do warunków w jakich funkcjonuje współczesna administracja. Jednym z takich rozwiązań jest powstała i rozpowszechniona w latach 80. w sferze gospodarczej metoda benchmarkingu.

Zastosowanie benchmarkingu procesów w organizacjach publicznych ze względu na specyfikę ich funkcjonowania wydaje się o wiele łatwiejsze niż w przypadku organizacji gospodarczych. Podstawowa bariera jaką napotyka się w organizacjach gospodarczych – obawa przed utratą wiedzy i konkurencyjności – w sferze publicznej nie powinna mieć miejsca. Problemem pozostanie jednak z pewnością obserwowana w sferze publicznej chęć posiadania władzy, ponieważ doskonalenie i usprawnianie procesów musi w konsekwencji prowadzić do ograniczania władzy urzędników. Przedstawienie wzorców działania administracji publicznej spowoduje podniesienie poziomu świadomości społecznej i w ten sposób może wpłynąć na postawy urzędników, którzy odpowiedzialniej i rzetelniej będą wykonywać swoje zadania. Metodę benchmarkingu procesów uznać zatem należy za przydatną zarówno w usprawnianiu administracji publicznej, jak też opracowaniu standardów świadczenia usług publicznych.

Bibliografia

Domańska-Szaruga B.: *Kapitał relacji jako źródło wartości przedsiębiorstwa*. W: *Budowanie wartości przedsiębiorstwa*. Red. B. Domańska-Szaruga. Studio EMKA, Warszawa 2009.

Drucker P.: *Zarządzanie w XXI wieku*. MUZA S.A., Warszawa 2000.

Hofman M.: *Model systemu zarządzania procesami*. W: *Wpływ zarządzania procesowego na jakość i innowacyjność przedsiębiorstwa*. Red. E. Skrzypek. UMCS, Lublin 2008.

Kieżun W.: *Struktury i kierunki zarządzania państwem.* http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm (29.03.2011).

Kieżun W.: *Struktury i kierunki zarządzania państwem w drodze do Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji pt. „Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja samorządowa w terenie". Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

Kieżun W.: *Sprawne zarządzanie organizacją*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1997.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia.* „Współczesne Zarządzanie" 2002, nr 2.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2005.

Kożuch B.: *Specyficzne cechy organizacji publicznej.* W: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Red. B. Kożuch, T. Markowski. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

Kożuch B.: *Zmiany w formach zatrudnienia administracji samorządowej szczebla podstawowego*. „Zarządzanie Publiczne" 2009, nr 1(5).

Nowak J.: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. Akademia Ekonomiczna, Poznań 2006.

Perechuda K.: *Zarządzanie procesami.* W: *Instrumenty zarządzania we współczesnym świecie*. AE, Poznań 1997.

Pollitt C., Bouckaert G.: *Public Management Reform. A Comparative Analyses*. Oxford University Press, Oxford 2004.

Potoczek A.: *Administracja lokalna w procesie świadczenia usług publicznych.* W: *Zarządzanie usługami publicznymi*. Red. B. Kożuch. Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Fundacja Współczesnego Zarządzania w Białymstoku, Kraków 2008.

Przedsiębiorstwo przyszłości. Red. W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk. Difin, Warszawa 2000.

Sasak J., Kożuch A.J.: *Modelowanie procesów organizacyjnych jako narzędzie integracji systemów informatycznych administracji publicznej*. „Współczesne Zarządzanie" 2011, nr 3.

Władyka A.: *Sprawność funkcjonowania samorządu terytorialnego.* Zeszyty Naukowe. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2004, nr 667.

Zieleniewski J.: *Organizacja i zarządzanie*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.

BENCHMARKING AS A TOOL FOR IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The creation of civil society leads to greater and more active participation of citizens in local and regional management. The current standards of providing public services based on the traditional model of administration are becoming inefficient. Consequently, methods for improving public administration should be developed. One of the methods which can be used for improving public administration is benchmarking. The aim of the paper is to present the possibilities for using process benchmarking as a tool to improve public administration in Poland.

Stanisław Sudoł

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

NAUKI O ZARZĄDZANIU A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nauki o zarządzaniu wykazują wiele słabości. Już w 1961 roku znany amerykański autor odnosząc się do problematyki zarządzania H. Koontz stwierdził, że w naukach tych występuje „dżungla". W 1980 roku skonstatował, że po 19 latach po tej wypowiedzi dżungla nadal występuje. W 1967 roku polska socjolog organizacji profesor M. Hirszowicz[1] z Uniwersytetu Warszawskiego powiedziała, że w naukach o zarządzaniu wiele podstawowych pojęć jest niejasnych i wieloznacznych.

W naukach o zarządzaniu bardzo łatwo buduje się „nowe teorie", którym brak jest dostatecznej weryfikacji, w związku z tym można je traktować tylko jako pomysły autora, a co najwyżej jako hipotezy naukowe. Znani autorzy amerykańscy J. March i H. Simon[2] mówią o niewspółmierności między hipotezami a dowodami w tych naukach.

W 2000 roku została w Polsce wydana książka dwóch dziennikarzy renomowanego czasopisma „The Economist" J. Micklethwait i A. Wooldridge pod tytułem *Szamani zarządzania*[3]. Sam tytuł tej książki, jak i jej treść ujęte są w konwencji szyderczej w stosunku do nauk o zarządzaniu i ich badawczy. Ze znanych zachodnich autorów w zasadzie oszczędzili tylko P. Druckera. Ukazanie się tej książki nie było miłym prezentem dla tych, którzy uprawiają nauki o zarządzaniu.

Narzuca się pytanie, jakie są przyczyny wyżej podanego stanu? Podstawową przyczyną jest młodość tych nauk. Pierwsza naukowa refleksja nad zarządzaniem wystąpiła w pierwszych latach XX wieku. Są one młodsze od innych nauk społecznych. Ale są i inne przyczyny niedostatków nauk o zarządzaniu. Prekursorami nowych dyscyplin naukowych bywają zazwyczaj znani profesorowie, podczas gdy pierwszymi autorami opracowań w zakresie zarządzania byli praktycy (F.W. Taylor, H. La Chatelier, H. Fayol, E. Mayo, K. Adamiecki i inni), którzy podjęty trud uogólnień praktyki głównie przemysłowej i własnych przemyśleń.

---

1 M. Hirszowicz: *Wstęp do socjologii organizacji*. PWN, Warszawa 1967, s. 13.
2 J.G. March, H.A. Simon: *Teoria organizacji*. PWN, Warszawa 1964, s. 20.
3 J. Micklethwait, A. Wooldridge: *Szamani zarządzania*. Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 2000.

Wymienieni autorzy *Szamanów zarządzania* wskazują, że żadna inna dyscyplina naukowa, poza zarządzaniem, nie charakteryzuje się tak bogatą działalnością doradczą (firmy doradcze). Alojzy Czech z Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w doskonałej monografii o Karolu Adamieckim zwraca uwagę, że „[…] już w pierwszym okresie upowszechniania się zasad nowego zarządzania, których prekursorem był Taylor, zaroiło się od różnych przygodnych organizatorów i szarlatanów, którzy dyskredytowali rodzącą się naukę”[4]. W obecnych czasach działalność różnych firm doradczych, choć mocno nagłaśniana, też nie zawsze przyczynia się do rozwoju nauk o zarządzaniu.

Nieraz wysuwa się wątpliwości, czy nauki o zarządzaniu są nauką, czy ich twierdzenia i propozycje mają cechy naukowe. Podnosi się, że w zarządzaniu nie ma bezpośredniej zależności pomiędzy przyczyną a skutkiem, że występuje tu wiele przyczyn i wiele skutków, które trudno rozdzielić i z tego powodu występują oceny w dużym stopniu subiektywne, a więc nienaukowe.

Trudno się jednak z tą negacją zgodzić. Zarzut wieloczynnikowości można by postawić wszystkim naukom społecznym, którym nie można stawiać takich rygorów, jak naukom ścisłym i przyrodniczym. Ale nawet w tych naukach, np. w medycynie, też często trudno jest bezdyskusyjne zidentyfikować konkretną przyczynę i konkretne jej skutki z ich wielości.

Broniąc rangi nauki, trzeba się jednak zgodzić, że zależności wykryte w zarządzaniu i ich twierdzenia mają spore ograniczenia:

1) są mniej pewne i ścisłe w stosunku do nauk ścisłych i przyrodniczych,

2) są mało uniwersalne (ograniczone w przestrzeni),

3) charakteryzują się małą trwałością.

Chcąc bliżej objaśnić powyższe ograniczenia nauk o zarządzaniu odwołajmy się do wypowiedzi autorytetów w nauce:

1. Arystoteles – „nie we wszystkich wywodach trzeba szukać tego samego stopnia ścisłości”.

2. W. Tatarkiewicz w przedmiocie do książki *O szczęściu*[5] pisał, że dążąc do tego, aby miała ona charakter naukowy, starał się, aby zawierała twierdzenia możliwie pewne, jasne i ściśle sformułowane, bo o szczęściu nie podobna mówić rzeczy tak pewnych, jasnych i ścisłych jak w matematyce czy fizyce.

3. A. Einstein: „Nauka wychodzić musi od faktów i kończyć na nich, niezależnie od tego za pomocą jakich struktur teoretycznych łączy je ze sobą”.

---

[4] A. Czech: *Karol Adamiecki – Polski współtwórca nauki organizacji i zarządzania (biografia i dokonania)*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009, s. 189.

[5] W. Tatarkiewicz: *O szczęściu*. PWN, Warszawa 1962, s. 9.

4. J.G. Kemeny: „Uczony jest przede wszystkim obserwatorem. Następnie stara się on opisać w sposób najbardziej ogólny to, co widział i co spodziewa się zobaczyć w przyszłości”[6].

Nie spełniają warunków trzymania się faktów i nie pełnią roli ich wnikliwych obserwatorów ci, którzy nie prowadzą rzetelnych badań empirycznych, konstruując tylko abstrakcyjne „teorie”.

Od lutego tego roku uczestniczę w Komitecie Nauk Organizacji i Zarządzania PAN w pracach nad uporządkowaniem podstawowych pojęć i terminów w naukach o zarządzaniu. Zadanie to jest bardzo trudne, wręcz karkołomne, ale bardzo potrzebne. Zaczęto od wyjaśnienia, co oznaczają słowa „zarządzać”, „zarządzanie”. W języku potocznym są one używane w różnych kontekstach. Zarządza się wręcz wszystkim: przedsiębiorstwem, gospodarką narodową, czasem, własnym zdrowiem, otoczeniem, przyszłością, niepewnością, wiekiem organizacji, chaosem. Taką sytuacją w mowie potocznej można jakoś znieść, ale w nauce jest ona nie do przyjęcia. Nauka zawsze dąży do ścisłości.

Teraz w Komitecie jest „na tapecie” arcytrudny problem paradygmatów w naukach o zarządzaniu. Występują tu znaczne różnice w poglądach. Sam Kuhn, który z dużym powodzeniem wniósł to pojęcie do nauki światowej, różnie naświetlał rozumienie tego fundamentalnego pojęcia.

Następny problem, który stoi przed Komitetem, jest wypowiedzenie się w sprawie subdyscyplin w naukach o zarządzaniu, które są po prostu trwałymi specjalnościami badawczymi. Chyba wszystkie nauki społeczne (do których należą nauki o zarządzaniu) i nie tylko społeczne, mają subdyscypliny i stale przybywają nowe.

W naukach o zarządzaniu już się niektóre subdyscypliny ukształtowały lub są in statu nascendi, jak np. zarządzanie procesami produkcyjnymi (wyłanianie się tej subdyscypliny widoczne jest zwłaszcza na politechnikach), zarządzanie zasobami ludzkimi, marketing (choć występują sytuacje, że w tej samej uczelni jedni profesorowie w zakresie marketingu zaliczają się do nauk o zarządzaniu, a inni do ekonomii).

Osobiście nie mam żadnej wątpliwości, że ważną specjalnością badawczą jest zarządzanie w organizacjach publicznych (public management), która to subdyscyplina znalazła już swoje miejsce w naukach o zarządzaniu w wielu krajach, zwłaszcza angielskojęzycznych. Jednak włączenie zarządzania publicznego do dyscypliny nauk o zarządzaniu wiąże się z kilkoma problemami, które wymagają rozstrzygnięcia.

---

[6] J.G. Kemeny: *Nauka w oczach filozofa.* PWN, Warszawa 1967.

W zarządzaniu organizacjami biznesowymi i organizacjami publicznymi występują duże różnice. Dlatego w pełni zasadne jest odrębne kształcenie studentów dla organizacji biznesowych i odrębnie dla organizacji publicznych, jak to ma miejsce np. w Harvard University, w którym występuje Harvard Business School, ale także John Kenedy Governement School. Zarządzanie w organizacjach biznesowych i w organizacjach publicznych wymaga w dużej mierze innej wiedzy, innych umiejętności i innych nastawień:

- inne są cele tych organizacji,
- działają one w innych warunkach,
- inne są podstawy oceny efektywności ich działania,
- inne jest społeczne nastawienie ich kadr kierowniczych.

Należy się zgodzić, iż nauki o zarządzaniu w zbyt małym stopniu koncentrowały w sferze publicznej swój wysiłek badawczy. Okoliczność ta uzasadniała stwierdzenie Barbary Kożuch o asymetrii w rozwoju zarządzania na korzyść przedsiębiorstw. „Nadrobienie dotychczasowego zaniedbania w tym obszarze będzie wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe i ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podniesienia ich sprawności”[7].

Żyjemy w świecie, w którym bardzo rozbudowana jest sfera publiczna (sektor publiczny). Szacuje się, że w krajach OECD państwo zbiera w formie różnych podatków 25-50% PKB, co w dużym stopniu wydatkowane jest na szeroko rozumianą ochronę społeczną. Ważny jest problem, jak gospodaruje się tymi olbrzymimi pieniędzmi. Aldona Frączkiewicz-Wronka ocenia, że proces podejmowania decyzji w organach publicznych cechuje niższy poziom racjonalności niż w organizacjach biznesowych.

Nastawienie nauk o zarządzaniu na rozwiązywanie problemów organizacji publicznych wymaga znacznego wysiłku intelektualnego, choć – jak podkreślają F.P. Eichorn z Niemiec i N. Thom ze Szwajcarii – występuje możliwość, a nawet konieczność, adaptacji wielu metod zarządzania z biznesu do instytucji publicznych. Wiadomo, że w Uniwersytecie Harvarda studenci studiujący zarządzanie publiczne uczestniczą w niektórych zajęciach zarządzania biznesowego.

Wypowiadając się za uznaniem zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu, konieczne jest zwrócenie uwagi na problem granic zarządzania publicznego. O ile zarządzanie biznesowe w zasadzie nie wychodzi poza skalę mikroorganizacyjną, tzn. poza ramy pojedynczej organizacji, a jeżeli to czyni, to ogranicza się główne do rozbudowujących się form współpracy

[7] B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 9.

przedsiębiorstw (konsorcja, joint venture, franczyza, klastry). Natomiast autorzy opracowań w zakresie zarządzania publicznego szeroko wychodzą poza ramy pojedynczych organizacji: urzędu, szkoły, szpitala, pisząc o zarządzaniu służbą zdrowia, o zarządzaniu szkolnictwem, gminą, miastem, regionem, państwem. O światowej renomie w zarządzaniu P. Drucker pisze tylko o zarządzaniu takimi instytucjami jak szkoła czy szpital.

W kontekście granic zarządzania publicznego konieczne jest nawiązanie do nurtu nowego zarządzania publicznego (New Public Management), w którym to nurcie znajdujemy dalsze rozszerzenie zainteresowań i działalności badawczej na całą gospodarkę narodową i całe państwo. Koncepcję nowego zarządzania publicznego przedstawiają polscy autorzy A. Zalewski, P. Hensel, M. Zawicki i O. Lissowski. Ten ostatni pisze, że ten nowy nurt przedstawia się „[…] czasem jako pakiet doktryn ekonomicznych czy prawnych, postulujących wprowadzenie koncepcji menedżerskich i kontraktów jako centralnej kategorii zarządzania publicznego”[8].

Nurtu nowego zarządzania publicznego nie można, w całości włączyć do nauk o zarządzaniu, gdyż niezwykle szeroko zakreślałoby to ich granice. Nauki o zarządzaniu nie mogą wchodzić w obszar teorii makroekonomicznych, dróg stanowienia prawa i ustanawiania systemów gwarantujących ład demokratyczny. Problematyka ta należy do ekonomii, nauk prawnych i politologii. Może to stanowisko budzić wątpliwości ze strony przedstawicieli zarządzania publicznego. Jest to ważny temat do pogłębionej dyskusji naukowej.

Bibliografia

Czech A.: *Karol Adamiecki – Polski współtwórca nauki organizacji i zarządzania (biografia i dokonania).* Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.

Hirszowicz M.: *Wstęp do socjologii organizacji*. PWN, Warszawa 1967.

Kemeny J.G.: *Nauka w oczach filozofa.* PWN, Warszawa 1967.

Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.

Lissowski O.: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna Walters Kluwer business, Warszawa 2010.

March J.G., Simon H.A.: *Teoria organizacji*. PWN, Warszawa 1964.

[8] O. Lissowski: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna Walters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 411.

Micklethwait J., Wooldridge A.: *Szamani zarządzania*. Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 2000.

Tatarkiewicz W.: *O szczęściu*. PWN, Warszawa 1962.

PUBLIC MANAGEMENT – THEORETICAL VIEW FROM MANAGEMENT SCIENCE PERSPECTIVE

Summary

The main issue touched upon in this article is need of reappraisal of management sciences area. It is an effect of changes which are occurring nowadays. Both State and state machinery more and more often use management methods and tools typical for market sector in decision making process in the public and social sector.

Justyna Trippner-Hrabi

Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

ANALIZA JEDNOSTEK BADAWCZYCH W WIODĄCYCH WOJEWÓDZTWACH W POLSCE

Wprowadzenie

Postępująca globalizacja, konkurencyjność przedsiębiorstw oraz traktowanie wiedzy przez osoby zarządzające jako kapitał niefinansowy organizacji przyczyniły się do rozwoju jednostek badawczych na terenie Polski. Nasycenie tych podmiotów zauważalne jest szczególnie w centrach wiodących województw w Polsce, tam również rozwijają się prężnie ośrodki akademickie. Konkurencja globalna stwarza nowe systemy powiązań, nową jakość postępu technicznego, nowe metody zdobywania przewagi konkurencyjnej.

Celem artykułu jest ukazanie zmian zachodzących w jednostkach badawczych, poprzez przeanalizowanie wybranych czynników opisujących funkcjonowanie i rozwój tych podmiotów w sześciu wiodących województwach na terenie Polski (pod względem: liczby jednostek naukowych, wielkości obszaru terytorialnego czy zamożności).

Zawarte w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego informacje dotyczące zespołów wiedzy obejmują swym zakresem dane określające ich występowanie w obszarach szkół wyższych i jednostkach badawczo-rozwojowych.

Liczba jednostek badawczych oraz struktura zatrudnienia

Analizę rozpoczęto od przyjrzenia się strukturze zmiennych opisujących zachowanie działań związanych z badaniami i rozwojem dla kilku wybranych województw. Jako pierwsze przedstawiono zestawienie liczby jednostek zajmujących się wymienioną działalnością z podziałem na obszary kraju oraz wyszczególnieniem najbardziej interesujących kategorii.

W tabeli 1 znalazły się dane dotyczące liczby jednostek, których przedmiotem działalności na koniec 2010 roku były badania i rozwój. Wyjątkiem jest tu województwo dolnośląskie, dla którego najnowsze dostępne dane sięgały 2009 roku.

Tabela 1

Liczba jednostek zajmujących się badaniami i rozwojem w 2010 roku

Ośrodek (województwo)	**Liczba jednostek ogółem, w tym:**		
		jednostki badawczo-rozwojowe	**szkoły wyższe**
Pomorskie	102	21	14
Małopolskie	162	45	19
Łódzkie	111	24	12
Wielkopolskie	168	45	14
Mazowieckie	439	169	40
Dolnośląskie (2009)	111	12	22

Źródło: *Jednostki oraz zatrudnieni w działalności badawczej i rozwojowej.* GUS, Warszawa 2012, tabela 1 (164), 1 (175), 1 (193), 1 (189).

Dominująca liczba jednostek w 2010 roku funkcjonowała na terenie województwa mazowieckiego. Dotyczyło to zarówno liczby ogółem, jak i pozostałych dwóch wyróżnionych podkategorii. Następne w kolejności znalazły się województwa: małopolskie oraz wielkopolskie, które charakteryzowały się ogólną liczbą jednostek o ponad połowę mniejszą od lidera. Najmniej tych podmiotów zarejestrowano w województwie pomorskim. Niewiele lepiej sytuacja wyglądała w przypadku województwa łódzkiego z jego 111 jednostkami.

W tabeli 2 znalazło się zestawienie stanu zatrudnienia z końca 2009 roku dla wyszczególnionych jednostek przestrzennych. Należy zauważyć, że województwo mazowieckie zajmuje pierwsze miejsce, biorąc pod uwagę liczbę osób pracujących w jednostkach badawczo-rozwojowych.

Tabela 2

Zatrudnienie w jednostkach zajmujących się badaniami i rozwojem w 2009 roku

Ośrodek (województwo)	**Zatrudnienie ogółem, w tym:**		
		jednostki badawczo-rozwojowe	**szkoły wyższe**
Pomorskie	4229	525	2796
Małopolskie	7222	1580	5037
Łódzkie	4477	973	3052
Wielkopolskie	5782	1677	3271
Mazowieckie	24408	13047	8042
Dolnośląskie	6034	572	4486

Źródło: Ibid.

Najmniej zatrudnionych zanotowano w badanym okresie w województwie pomorskim.

Ośrodek warszawski zdecydowanie przeważa, jeśli chodzi o udział ilości osób zatrudnionych w jednostkach stricte badawczo-rozwojowych. Jako jedyny ma również mniejszy udział zatrudnionych w szkołach wyższych. Pozostałe województwa polegają w tym względzie zdecydowanie na kadrze akademickiej, co szczególnie widać na przykładzie Wrocławia.

Interesująco w opisywanym kontekście wyglądają relacje liczby zatrudnionych do liczby jednostek zawarte w tabeli 3. Jak się okazuje, ogólna liczba osób przypadających na podmiot wahała się między około 50 (Wielkopolska) a 70 (Mazowieckie). Co ciekawe, we wszystkich ośrodkach przeważało zatrudnienie w uczelniach, nawet w województwie mazowieckim. Może to wynikać z faktu, że uniwersytety, politechniki itp. oprócz prowadzenia badań naukowych intensywnie zajmują się również kształceniem studentów. Ich zasoby kadrowe w związku z tym muszą być większe.

Tabela 3

Relacja liczby zatrudnionych do liczby jednostek w 2009 r.

Ośrodek (województwo)	Ogółem	Jednostki badawczo-rozwojowe	Szkoły wyższe
Pomorskie	66,1	47,7	215,1
Małopolskie	64,5	63,2	279,8
Łódzkie	51,5	57,2	218,0
Wielkopolskie	48,2	83,9	204,4
Mazowieckie	69,3	97,4	236,5
Dolnośląskie	54,4	47,7	203,9

Źródło: Ibid.

Aktywność naukowa podmiotów oraz analiza poniesionych nakładów

W tabeli 4 zawarto liczby zgłoszonych wynalazków oraz udzielonych patentów, zaś w ostatniej kolumnie stosunek ilości przyznanych patentów do całkowitej liczby wynalazków.

Tabela 4

Liczba zgłoszonych wynalazków i udzielonych patentów w 2010 roku

Ośrodek (województwo)	Wynalazki zgłoszone	Udzielone patenty	Udział patentów (%)
Pomorskie	201	81	40,30
Małopolskie	310	164	52,90
Łódzkie	212	94	44,34
Wielkopolskie	314	95	30,25
Mazowieckie	701	326	46,50
Dolnośląskie (2009)	287	170	59,23

Źródło: *Wynalazki i wzory użytkowe krajowe.* GUS, Warszawa 2012, tabela 9 (172), 9 (183), 9 (201), 9 (197).

Jeżeli za przybliżenie efektywności funkcjonowania ośrodków badawczo-rozwojowych przyjąć relację liczby udzielonych patentów do ilości zgłoszonych wynalazków, wówczas okaże się, że zdecydowanie najlepiej prezentuje się ośrodek wrocławski ze wskaźnikiem bliskim 60% (dane z 2009 roku) przed krakowskim. Województwo mazowieckie zajmuje dopiero trzecie miejsce. Najsłabiej prezentuje się ośrodek gdański ze wskaźnikiem na poziomie 40%.

Przyjrzeć się należy także strukturze wykorzystania nakładów przeznaczonych na badania i rozwój. W tabeli 5 zaprezentowane zostały dane na temat poniesionych nakładów w wyróżnionych regionach kraju z podziałem na podstawowe rodzaje badań.

Tabela 5

Nakłady bieżące na badania i rozwój wg rodzajów badań w 2010 roku

Ośrodek (województwo)	Nakłady ogółem (mln zł), w tym:			
		badania podstawowe	badania stosowane	prace rozwojowe
Pomorskie	399,03	93,53	63,66	241,83
Małopolskie	801,40	421,80	108,70	270,80
Łódzkie	440,30	218,70	93,20	128,40
Wielkopolski	517,15	183,16	124,54	209,44
Mazowieckie	3459,70	1378,60	829,90	1251,20
Dolnośląskie (2009)	464,90	234,30	52,30	178,30

Źródło: *Bieżące nakłady wewnętrzne na działalność badawczą i rozwojową według rodzajów badań.* GUS, 2012, tabela 4 (176), 4 (178), 4 (196), 4 (192).

Z uwagi na najsilniejsze nagromadzenie różnego typu jednostek, prym wiedzie województwo mazowieckie z niemal 3,5 mld zł. Pod tym względem wyróżnia się jeszcze małopolskie z 800 mln zł nakładów. Województwo pomorskie zajęło ostatnią pozycję zaraz za województwem łódzkim.

Badania stosowane pochłaniają najwięcej (około jednej czwartej) nakładów w Wielkopolsce i na Mazowszu. Ciekawie na tym tle prezentuje się porównanie kwoty nakładów w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, które znalazło się w tabeli 6.

Tabela 6

Nakłady na jednego zatrudnionego w 2010 roku

Ośrodek	Nakłady na zatrudnionego (tys. zł)
Gdańsk	84,83
Kraków	79,64
Łódź	101,52
Poznań	94,26
Warszawa	138,73
Wrocław (2009)	89,75

Źródło: *Nakłady wewnętrzne na działalność badawczą i rozwojową.* GUS, Warszawa 2012, tabela 3 (136), 3 (177), 3 (191); *Jednostki oraz zatrudnieni*..., op. cit.

Małopolska, która jest jednym z najważniejszych centrów zajmujących się badaniami podstawowymi, charakteryzuje się najniższym poziomem wskaźnika wynoszącym około 80 tys. zł. Z kolei ośrodek pomorski, w którym, jak zaznaczono wcześniej, przeznaczano najmniej środków na badania i rozwój jest pod tym względem przedostatni.

Najbardziej interesującą sytuację obserwuje się w Łódzkiem. Region ten odznaczał się jednymi z najniższych nakładów, a jednak jest drugi pod względem kwoty przypadającej na jednego zatrudnionego.

Biorąc pod uwagę dynamikę zmian zachodzących w wyszczególnionych regionach Polski, analizą objęto porównanie lat 2000, 2005 i 2010 (dla województwa dolnośląskiego był to rok 2009). W tabeli 7 zamieszczono łańcuchowe indeksy dynamiki obliczone dla lat 2005 i 2010 oraz indeks jednopodstawowy dla 2010 roku z podstawą w 2000.

Tabela 7

Indeksy dynamiki jednostek prowadzących działalność badawczą i rozwojową

Indeks	Wyszczególnienie	Pomorskie	Małopolskie	Łódzkie	Wielkopolskie	Mazowieckie	Dolnośląskie
1	2	3	4	5	6	7	8
2005 /2000	Ogółem	1,32	1,54	1,25	1,05	1,25	1,34
	Jednostki badawczo-rozwojowe	1,10	1,15	0,92	0,77	0,92	0,92
	Szkoły wyższe	1,22	1,45	1,29	1,00	1,32	1,56
2010 /2005	Ogółem	1,89	1,62	1,41	1,95	1,36	1,35
	Jednostki badawczo-rozwojowe	1,91	1,45	1,09	2,25	1,14	1,09
	Szkoły wyższe	1,27	1,19	1,33	1,56	1,38	1,57

cd. tabeli 7

1	2	3	4	5	6	7	8
2010 /2000	Ogółem	2,49	2,49	1,76	2,05	1,70	1,82
	Jednostki badawczo-rozwojowe	2,10	1,67	1,00	1,73	1,05	1,00
	Szkoły wyższe	1,56	1,73	1,71	1,56	1,82	2,44

Źródło: *Jednostki oraz zatrudnieni*…, op. cit.

Przyglądając się zmianom, które dokonały się w ciągu 10 lat należy zauważyć, że liczba jednostek zajmujących się prowadzeniem działalności badawczej i rozwojowej wzrosła bardzo znacząco. Najbardziej w ośrodkach pomorskim i małopolskim, gdzie wzrost ten wyniósł niemal 150%. Ponad 100% zwiększenie zaobserwowano także w Wielkopolsce. Najmniej podmiotów przybyło w województwie mazowieckim, zapewne dlatego, że już wcześniej wiele ich tam funkcjonowało. Województwo łódzkie ze swoimi 76% zajęło przedostatnie miejsce.

W województwie pomorskim najbardziej dynamicznie powstawały instytucje badawczo-rozwojowe (110% w ciągu 10 lat). Na drugim końcu skali znalazło się między innymi województwo łódzkie, w którym liczba tego typu podmiotów w 2010 roku była taka sama jak w 2000. Podobną sytuację (tyle, że dla 2009 roku) obserwuje się dla województwa dolnośląskiego. Przoduje ono jednak pod względem ilości nowo otwartych szkół wyższych. Pomiędzy 2000 a 2010 rokiem ich liczba zwiększyła się o 144%. Najmniej przybyło ich w województwie pomorskim (56%).

Interesująco wyglądają zmiany w okresach pięcioletnich w przypadku niektórych regionów. Na przykład ośrodek poznański zanotował zaledwie 5% wzrost liczby jednostek ogółem w 2005 roku w porównaniu z 2000, ale w ciągu kolejnych 5 lat ilość podmiotów zajmujących się działalnością badawczą i rozwojową powiększyła się aż o 95%. W przypadku tego województwa w tym samym okresie o 125% wzrosła również liczba jednostek zajmujących się stricte działalnością badawczo-rozwojową. Porównując to z poprzednimi 5 latami, w czasie których można mówić o regresie (liczba wspomnianych jednostek spadła o 23%, zaś liczba szkół wyższych nie uległa zmianie) można śmiało stwierdzić, że w tym województwie w latach 2005-2010 zdecydowanie postawiono na rozwój naukowy i techniczny.

O wiele większe zróżnicowanie wystąpiło w przypadku zatrudnienia, co ilustruje tabela 8. Z uwagi na braki niektórych danych za 2010 rok nie obliczono niektórych indeksów.

Tabela 8

Indeksy dynamiki zatrudnienia w jednostkach prowadzących działalność badawczą i rozwojową

Indeks	Wyszczególnienie	Pomorskie	Małopolskie	Łódzkie	Wielkopolskie	Mazowieckie	Dolnośląskie
2005 /2000	Ogółem	1,03	1,14	0,90	0,98	0,92	0,89
	Jednostki badawczo-rozwojowe	0,70	0,77	0,75	0,73	0,81	0,77
	Szkoły wyższe	1,09	1,15	0,96	1,02	1,10	0,93
2010 /2005	Ogółem	0,94	0,88	1,04	1,19	1,09	1,16
	Jednostki badawczo-rozwojowe		0,96	0,75	1,41	0,93	1,05
	Szkoły wyższe	0,82	0,80	1,16	1,08	1,03	1,13
2010 /2000	Ogółem	0,97	1,00	0,94	1,16	1,00	1,03
	Jednostki badawczo-rozwojowe		0,74	0,57	1,02	0,76	0,81
	Szkoły wyższe	0,89	0,92	1,11	1,11	1,13	1,06

Źródło: Ibid.

Sytuacja dotycząca zatrudnienia pomiędzy 2000 a 2010 rokiem nie była już tak jednoznaczna jak poprzednio. Znaczący wzrost nastąpił jedynie w województwie wielkopolskim. Region łódzki zanotował w tym czasie również największy spadek (o 43%) liczby zatrudnionych w jednostkach badawczo-rozwojowych choć zanotował 11% wzrost w przypadku szkół wyższych. Ogólnie jednak wielkość ta uległa pomniejszeniu.

W 2005 roku w porównaniu do 2000 generalnie obserwowano raczej redukcję etatów niż ich zwiększanie. Po kolejnych 5 latach nastąpiło odwrócenie tej tendencji choć nie w każdym regionie i nie dla każdej kategorii.

Tabela 9

Indeksy dynamiki nakładów na działalność badawczą i rozwojową

Indeks	Wyszczególnienie	Pomorskie	Małopolskie	Łódzkie	Wielkopolskie	Mazowieckie	Dolnośląskie
2005 /2000	Ogółem	1,25	1,55	1,08	1,23	1,05	1,03
	Badania podstawowe	1,16	1,28	0,91	1,33	0,96	1,21
	Badania stosowane	0,60	1,38	1,19	1,07	1,16	1,05
	Prace rozwojowe	2,00	2,11	1,32	1,19	1,08	0,87
2010 /2005	Ogółem	1,89	1,42	1,62	1,67	1,78	1,98
	Badania podstawowe		1,82	1,96	1,21	1,93	2,55
	Badania stosowane	1,90	1,04	1,24	2,06	1,55	0,90
	Prace rozwojowe	2,15	1,18	1,52	2,13	1,80	2,12
2010 /2000	Ogółem	2,37	2,19	1,76	2,05	1,87	2,04
	Badania podstawowe		2,33	1,77	1,62	1,86	3,08
	Badania stosowane	1,14	1,43	1,49	2,21	1,79	0,94
	Prace rozwojowe	4,31	2,49	2,01	2,53	1,94	1,86

Źródło: *Bieżące nakłady*…, op. cit.

W przypadku dynamiki nakładów na badania i rozwój zaprezentowanej w tabeli 9 to w odstępie 10 lat największy jej wzrost zanotowano w województwie pomorskim, gdzie ogólnie wyniósł on 137%. Dodać trzeba, że wcześniej zwrócono uwagę na to, iż silną stroną tego województwa są prace rozwojowe, co znajduje potwierdzenie w danych finansowych. W 2010 roku wydano aż 331% kwoty z 2000. Zresztą indeksy 2005/2000 i 2010/2005 również przyjęły wysokie wartości.

Z kolei województwo dolnośląskie, o którym pisano w kontekście rozwoju badań podstawowych, w 2009 roku w porównaniu do 2000 zwiększyło nakłady na ten rodzaj badań aż o 208%. Zapewne odbyło się to w jakiejś części kosztem badań stosowanych, gdyż jako jedyne zanotowało ono w odniesieniu do nich spadek. Najsilniej badania stosowane wspierano finansowo w województwie wielkopolskim. Najsłabiej pod względem ogólnych nakładów na badania i rozwój wypadają regiony łódzki, a także mazowiecki, choć i tu widać zwiększenie środków finansowych.

Porównując indeksy za lata 2005 i 2000 z tymi za lata 2010 i 2005 widać, że znacząco zwiększyły się nakłady ogółem. Najbardziej istotna zmiana zaszła w przypadku badań stosowanych w województwie pomorskim. Pierwszy z indeksów wskazywał 40% spadek finansowania, zaś po upływie kolejnych 5 lat nastąpił 90% jego wzrost.

Generalnie rzecz biorąc trudno w danych z tabeli 9 doszukać się oznak jednoznacznie określonej polityki finansowej. Poza tym, że nakłady w ciągu 10 lat wzrastały nie widać, by stał za tym wyraźnie jakiś sprecyzowany, długofalowy plan rozwijania konkretnych rodzajów badań.

Pogłębiona analiza funkcjonowania jednostek badawczych

Zaprezentowana wyżej analiza dynamiki wskazuje na poważne zmiany jakie zachodziły w sferze zarządzania wiedzą. Generalnie przybywało jednostek zajmujących się działalnością badawczą i rozwojową czy też szkół wyższych. Z kolei analiza struktury daje obraz odmiennych ścieżek rozwoju obserwowanych w poszczególnych regionach. Skłania to do poszukania odpowiedzi na pytanie; czy występują różnice między współistniejącymi ośrodkami mają istotne znaczenie? W przypadku potwierdzenia powyższej tezy należy dowiedzieć się, czy w miarę upływu czasu różnice owe ulegają powiększeniu czy zmniejszeniu.

W celu weryfikacji przedstawionych sądów posłużono się testem niezależności chi-kwadrat. Pozwala on ocenić występowanie zależności między dwiema cechami, nawet jeśli mają one charakter jakościowy. Weryfikowana hipoteza ma zatem postać:

H_0: nie występuje zależność między liczbą tworzonych jednostek badawczo-rozwojowych danego typu, a regionem, gdzie te jednostki powstają wobec hipotezy alternatywnej.

H_1: występuje zależność między liczbą tworzonych jednostek badawczo-rozwojowych danego typu, a regionem, gdzie te jednostki powstają.

Weryfikacji dokonano oddzielnie dla 2000 i 2009 roku. W tablicy kontyngencji zawartej w tabeli 10 znalazły się dane dla późniejszego z okresów.

Tabela 10

Dane na temat liczby jednostek danego typu dla regionów w 2009 roku

	Jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe	**Podmioty gospodarcze**	**Szkoły wyższe**	$n_{i.}$
Pomorskie	11	39	13	63
Małopolskie	25	57	18	100
Łódzkie	17	53	14	84
Wielkopolskie	20	79	16	115
Mazowieckie	134	164	34	332
Dolnośląskie	12	74	22	108
$n_{.j}$	219	466	117	802

Źródło: *Jednostki oraz zatrudnieni*…, op. cit.

Test niezależności chi-kwadrat zalicza się do grupy testów nieparametrycznych. Występuje w nim prawostronny obszar odrzucenia, a więc jeżeli statystyka z próby jest większa od wartości krytycznej hipotezę H_0 należy odrzucić. W przypadku stwierdzenia występowania zależności między cechami można obliczyć wskaźnik, który zmierzy siłę istniejącej zależności.

W tabeli 11 znalazły się wyniki weryfikacji hipotez wspomnianego testu dla 2009 roku oraz (w celu porównania) analogiczne rezultaty dla roku 2000. Poziom istotności α przyjęto, że jest równy 0,05.

Wartość statystyki z próby (χ^2_{obl}) okazała się wyższa od wartości krytycznej rozkładu chi-kwadrat. Oznacza to, że na poziomie istotności 0,05 odrzuca się hipotezę zerową na rzecz alternatywnej, która zakłada występowanie zależności między cechami. Okazało się więc, że w 2009 roku zaobserwowano zależność pomiędzy liczbą funkcjonujących jednostek zajmujących się działalnością badawczą i rozwojową danego typu a regionem kraju, gdzie one powstały.

Jednakże wynik testu nie informuje, czy istniejąca zależność to efekt planowej polityki prowadzonej w województwie czy może wynika ona z innych uwarunkowań. Niewątpliwie jednak grupowanie się jednostek konkretnego typu na danym obszarze nie jest dziełem przypadku. Stanowi to potwierdzenie wniosków, które pojawiły się już podczas analizy struktury, a mianowicie niektóre rodzaje działalności są w pewnych regionach realizowane z większą intensywnością.

Tabela 11

Dane na temat liczby jednostek danego typu dla regionów w 2009 roku

	2000	2009
χ^2_{obl}	64,2789	57,7466
χ^2_{kryt}	18,3070	
Współczynnik		
Yule'a	0,3550	0,26833
Czuprowa	0,1996	0,1509
Cramera	0,2050	0,1549

Źródło: Ibid.

Z racji tego, że stwierdzono występowanie zależności między cechami, zasadne okazało się obliczenie mierników siły owej zależności. W tym celu obliczono trzy współczynniki: Yule'a, Czuprowa i Cramera. Interpretacja każdego z nich jest podobna. Przyjmują wartości z przedziału od 0 do 1. Im wartość współczynnika wyższa, tym zależność silniejsza.

Analizując miary zależności zauważyć należy, że występuje słaba zależność między regionem a liczbą jednostek danego typu. Ciekawie prezentuje się porównanie współczynników z lat 2000 (gdzie również odrzucono H_0) i 2009. Wszystkie trzy zanotowały w tym czasie wyraźny spadek, a zatem w ciągu 10 lat zależność osłabła. Świadczyć to może o stopniowym wyrównywaniu się różnic między regionami, jeśli chodzi o profil prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej.

Podsumowanie

Z porównania wyników w tabelach 11 i 12 można wyciągnąć kilka wniosków. Pierwszy z nich to wciąż kluczowa rola województwa mazowieckiego w procesie gromadzenia wiedzy i rozwijania nauki w Polsce. Stanowi to spuściznę kilku dziesiątków lat koncentracji podmiotów, ludzi i środków wokół głównego centrum władzy i dysponenta funduszy, jakim jest stolica.

Po drugie, z upływem czasu zależność ta słabnie, a więc inne regiony kraju odgrywają coraz większą rolę w tworzeniu potencjału badawczo-rozwojowego. Zasadne wydaje się przy tej okazji stwierdzenie, że nie dochodzi do koncentracji podmiotów w kolejnym województwie, lecz do stopniowego wyrównania się różnic między regionami pod względem liczby i typów tworzonych jednostek. Dokonuje się to przede wszystkim poprzez powoływanie do życia nowych instytucji.

Przyjmując, że ośrodek warszawski, który dominował i wciąż dominuje w zestawieniach w każdej z analizowanych kategorii, stanowi pewien punkt ciężkości, to można mówić o postępującej decentralizacji aktywności naukowej i badawczej. Można stwierdzić, że działalność tego rodzaju przestaje koncentrować się wokół stolicy.

Bibliografia

Zorska A.: *Korporacje Transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*. PWE, Warszawa 2006.

Jednostki oraz zatrudnieni w działalności badawczej i rozwojowej. GUS, Warszawa 2012.

Wynalazki i wzory użytkowe krajowe. GUS, Warszawa 2012.

Bieżące nakłady wewnętrzne na działalność badawczą i rozwojową według rodzajów badań. GUS, Warszawa 2012.

Nakłady wewnętrzne na działalność badawczą i rozwojową. GUS, Warszawa 2012.

Jednostki oraz zatrudnieni w działalności badawczej i rozwojowej. GUS, Warszawa 2012.

THE ANALYSIS OF RESEARCH UNITS IN THE MAIN REGIONS OF POLAND

Summary

The main objective of the article is to present the changes that have been accomplished in research units in the six main regions of Poland. To obtain the best analytical result the author applied various statistic methods (for example: chain relative, test chi – square of independence). The analysis covered the period 2000 – 2009. The publication consists of an introduction, three chapters and the ending which contains some conclusions.

Janusz Zawadzki

Politechnika Poznańska

SYSTEM FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W POLSCE – PRAKTYKA I KIERUNKI ROZWOJU

Wprowadzenie

Sposób finansowania systemu partyjnego w Polsce budzi wiele kontrowersji i dyskusji. Obowiązujące od 1997 roku zasady subwencjonowania partii politycznych z budżetu państwa oparte są głownie na przeświadczeniu, że otrzymywanie przez wąską grupę partii biorących udział w wyborach i reprezentowanych w parlamencie środków finansowych uchroni cały system polityczny przed tendencjami korupcyjnymi i niejasnymi powiązaniami ze światem biznesu. Podejście takie jest jednak coraz wyraźniej krytykowane, również przez same partie polityczne. Uważa się, że system wymaga zreformowania i oparcia na innych zasadach niż dotychczasowe. Niniejsze opracowanie będzie próbą podsumowania dotychczasowych doświadczeń oraz propozycją zastosowania nowych rozwiązań.

Prawne źródła finansowania partii politycznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie partii politycznych w Polsce jest ustawa z 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych (zwaną dalej ustawą)[1]. Ustawa w rozdziale 4 (art. 23a do 41) zawiera podstawowe regulacje dotyczące finansów i finansowania partii politycznych w Polsce. Na początku potwierdza zapis konstytucyjny stwierdzając, że źródła finansowania partii politycznych są jawne. W celu ograniczenia wszelkich spekulacji ustawa ściśle określa możliwe źródła powstawania majątku partii politycznych do składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku

[1] Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604. Tekst jednolity. Dz.U. 2011, nr 155, poz. 924.

oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji. Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. Partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej. Ostatni zapis wskazuje, że partia polityczna nie powinna być traktowana jak organizacja non-profit, która może prowadzić działalność gospodarczą pod określonymi warunkami.

Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:

1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach,

2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa,

3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych,

4) z działalności własnej.

Ustawa określa ściśle, na co partia polityczna może przeznaczać posiadane przez siebie nieruchomości. Partia może użyczać posiadane nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Partia nie może przeprowadzać zbiórek publicznych. Partia może zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe. Może gromadzić środki finansowe jedynie na rachunkach bankowych. Obowiązek gromadzenia środków pieniężnych na rachunkach bankowych nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów.

Ustawa dopuszcza możliwość przekazywania na fundusz partyjny określonych kwot przez obywateli. Partii politycznej mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz partii politycznej nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Zawężono również formę wpłaty na fundusz partyjny. Jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne wynagrodzenie za pracę może być dokonywana na rzecz partii jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Wyeliminowano zatem obrót gotówkowy.

Art. 27 ustawy określa zakres dopuszczalnej działalności własnej. Prowadzenie przez partię polityczną działalności własnej polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów.

Niezwykle istotną częścią ustawy jest określenie warunków i wysokości należnych partiom politycznym subwencji z budżetu państwa. Subwencja przysługuje partii, która: 1) w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo 2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów. Subwencja przysługuje również koalicji wyborczej różnych partii. Dzielona jest na rzecz partii wchodzących w jej skład w proporcjach określonych w zawartej między tymi partiami umowie. Umowa musi być przedłożona do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej pod rygorem nieważności. Subwencja obligatoryjnie musi być podzielona na dwa wewnętrzne fundusze: Fundusz Wyborczy i Fundusz Ekspercki.

Wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej degresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych, oddanych na listy okręgowe kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według następującego wzoru

$$S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5$$

gdzie:

S – kwota rocznej subwencji,

$W_{1\text{-}5}$ – liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,

$M_{1\text{-}5}$ – wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy tabeli 1.

Tabela 1

Relacja między wysokością subwencji a ilością oddanych głosów

Wiersz	**Głosy ważne oddane w całym kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej w rozbiciu odpowiednio dla każdego przedziału**		**Wysokość kwoty za jeden głos (M)**
	procent	**liczba głosów (W)**	
1.	Do 5%		5 złotych 77 groszy
2.	Powyżej 5% do 10%		4 złote 61 groszy
3.	Powyżej 10% do 20%		4 złote 4 grosze
4.	Powyżej 20% do 30%		2 złote 31 groszy
5.	Powyżej 30%		87 groszy

Źródło: Art. 29 pkt. 1 Ustawy o Partiach politycznych.

Roczna subwencja jest każdego roku w okresie kadencji Sejmu wypłacana danej partii w czterech równych kwartalnych ratach.

Rzeczywista wielkość dorocznych subwencji publikowana jest systematycznie przez Państwową Komisję Wyborczą. W latach 2008-2011 subwencja ta wynosiła jak pokazano w tabeli 2.

Tabela 2

Informacja PKW o wysokości subwencji na działalność statutową przysługujących partiom politycznym w latach 2008-2011

Nazwa partii	Wysokość subwencji za 2008 rok (zł)	Wysokość subwencji za 2009 rok (zł)	Wysokość subwencji za 2010 rok (zł)	Wysokość subwencji za 2011 rok (zł)
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	37 966 470,31	40 430 797,40	40 430 797,40	20 244 868,20
Prawo i Sprawiedliwość	35 508 066,85	37 805 465,31	37 805 465,31	18 924 614,49
Ruch Palikota	0	0	0	0
Polskie Stronnictwo Ludowe	14 201 375,95	15 119 448,77	15 119 448,77	7 563 759,94
Sojusz Lewicy Demokratycznej*	13 515 020,02	14 388 733,69	14 388 733,69	7 198 906,60
Socjaldemokracja Polska*	3 329 787,54	3 545 050,33	3 545 050,33	0
Partia Demokratyczna – demokraci.pl*	2 252 503,34	2 398 122,29	2 398 122,29	1 199 817,77
Unia Pracy*	489 674,64	521 330,94	521 330,94	260 829,95
Łącznie	**107 262 898,65**	**114 208 948,73**	**114 208 948,73**	**55 392 796,95**

Źródło: www.pkw.gov.pl/wyjaśnienie i informacje (10.10.2012).

Tabela 3

Informacja o przewidywanej wysokości subwencji na działalność statutową, przysługujących partiom politycznym w 2012 roku

Nazwa partii	Przewidywana wysokość subwencji w 2012 roku (zł)
Platforma Obywatelska RP	17 729 870,91
Prawo i Sprawiedliwość	16 545 829,92
Ruch Palikota	7 468 033,83
Polskie Stronnictwo Ludowe	6 372 937,24
Sojusz Lewicy Demokratycznej	6 293 068,99
Razem	**54 409 740,89**

Źródło: Ibid.

Warto podkreślić, że decyzją Sejmu[2] od 1 stycznia 2011 roku subwencja budżetowa dla partii politycznych została zmniejszona o 50%. W związku z tym, PO otrzymała około 20 mln zł mniej z budżetu państwa, PiS – 19 mln zł mniej, a SLD i PSL – po 7 mln zł mniej. Ograniczenia dotyczą wszystkich partii mających prawo do korzystania z takich subwencji – także tych, które nie znalazły się w parlamencie, a osiągnęły co najmniej 3% próg w wyborach. Przyjęcie ograniczeń nie spowodowało większych protestów ze strony partii i posłów. Świadomość nadmiernych sum wypłacanych z budżetu państwa i jednocześnie krytyka społeczna tego zjawiska były na tyle silne, że partie przyjęły propozycje ograniczeń na zasadach konsensusu, co nie często zdarza się w polskim parlamencie.

Nadzór i kontrola organów państwa nad finansowaniem partii politycznych

Nadzór i kontrolę nad systemem finansowania partii politycznych w Polsce można podzielić na dwie płaszczyzny. Pierwsza z nich ma charakter formalny i realizowana jest przez specjalnie do tego powołane instytucje. Są nimi przede wszystkim Państwowa Komisja Wyborcza, Najwyższa Izba Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Urząd Zamówień Publicznych. Do narzędzi formalnych zaliczymy także organy partii realizujących bezpośrednio politykę finansową, a więc skarbników partyjnych i dane im do pomocy zaplecze księgowo-finansowe poszczególnych partii. Narzędziem formalnym jest również obowiązek corocznych sprawozdań finansowych przesyłanych przez partie do Państwowej Komisji Wyborczej oraz badanie tych sprawozdań przez biegłych księgowych. Istotą sprawozdawczości w tym zakresie jest jej jawność oparta na obowiązku ogłaszania sprawozdań na stronach internetowych PKW.

Płaszczyzną nieformalną czy szerzej – społeczną nad systemem finansowania partii politycznych jest działalność organizacji pozarządowych w tym zakresie, funkcjonowanie wolnych mediów oraz prawna instytucja tzw. zastrzeżeń.

Do najbardziej znanych organizacji pozarządowych badających finanse partyjne należą Instytut Spraw Publicznych oraz Fundacja im. Stefana Batorego. W 2008 roku Instytut Spraw Publicznych zrealizował projekt „Transparentność finansów partii politycznych" opublikowany w postaci osobnego wydawnictwa[3].

---

[2] Zmiana ustawy o partiach politycznych. Dz.U. 2011, nr 155, poz. 924.

[3] *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*. Red. J. Zbieranek. ISP, Warszawa 2008; *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*. Red. M. Walecki. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; *Kulisy finansowania polityki*. Red. M. Walecki. ISP, Warszawa 2002; A. Ławniczak: *Finansowanie partii politycznych*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Niestety jak dotychczas przejrzystością finansów partyjnych nie zajęły się organizacje strażnicze (tzw. Watchdoks).

Szczególnie warta podkreślenia jest funkcja kontrolna mediów realizowana głównie w postaci tzw. dziennikarstwa śledczego. Skutecznym narzędziem jest również prowokacja dziennikarska, która przyczyniła się już do odkrycia wielu nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Wydaje się, że dziennikarze są czasami w stanie dokładniej zbadać ukryty starannie obieg pieniędzy wewnątrz partii niż formalne organy kontrolne[4].

Ostatnim narzędziem kontroli społecznej nad finansami partyjnymi jest instytucja zastrzeżeń. Art. 34a pkt 5 ustawy o partiach politycznych wskazuje, iż w terminie 30 dni od złożenia informacji stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania partii politycznych, mogą zgłaszać do Państwowej Komisji Wyborczej umotywowane pisemne zastrzeżenia co do informacji. Zastrzeżenia takie mogą również składać same partie polityczne. PKW w terminie 60 dni od zgłoszenia zastrzeżenia udziela na nie pisemnej odpowiedzi. Niestety, prawo zastrzeżeń w praktyce nie jest wykorzystywane.

Otrzymane w postaci subwencji budżetowej środki finansowe muszą być wydatkowane oraz kontrolowane w ściśle określony sposób. Partie polityczne obowiązkowo sporządzają coroczną informację finansową o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach, zwaną dalej „informacją". Informację tę przesyłają do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa w drodze rozporządzenia wzór informacji wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami co do sposobu jej sporządzania i zakres zawartych w niej danych tak, aby umożliwiały w szczególności rzetelną weryfikację danych dotyczących przeznaczenia pieniędzy z subwencji. Informacja składana jest wraz z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta, którego wybiera Państwowa Komisja Wyborcza. Koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze danej par-

[4] Najbardziej znane przykłady w tym zakresie to między innymi śledztwo dziennikarzy „Gazety Wyborczej" w sprawie działaczy Ligi Polskich Rodzin podejrzanych o wyprowadzanie partyjnych pieniędzy na podstawie fikcyjnych umów (*Jak w rodzinie kasa ginie*. „Gazeta Wyborcza" z 25.06.2007). O nieprawidłowościach w obowiązkowym dofinansowaniu funduszów różnych partii przez posłów i radnych oraz kupowaniu przez polityków korzystnych miejsc na listach wyborczych piszą M. Krzemowski, G. Łakomski: *Dojenie*. „Wprost" z 12.06.2011. O wykryciu nieprawidłowości finansowania przez Prawo i Sprawiedliwość wielu instytucji i spółek prowadzących działalność gospodarczą pisze M. Krzymowski: *Prawo i Sprawiedliwość: srebrny układ*. „Newsweek" z 22.08.2012.

tii. Informację składa się na piśmie oraz na informatycznym nośniku danych. Informację Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", w terminie 14 dni od dnia jej złożenia.

Odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W razie zaistnienia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności informacji Państwowa Komisja Wyborcza może zwrócić się do danej partii politycznej o usunięcie wad informacji lub o udzielenie wyjaśnień w określonym terminie. Organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Państwową Komisją Wyborczą i są obowiązane do udostępniania, na wniosek PKW, wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez te organy.

Sankcje za nieprzestrzeganie przepisów ustawy mają głównie charakter finansowy. Partia polityczna traci przez rok prawo do otrzymania subwencji, jeżeli:

1) nie złoży informacji w określonym terminie,

2) informacja zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą,

3) Sąd Najwyższy oddalił skargę, o której mowa w przepisie.

Utrata przez partię polityczną prawa do subwencji następuje w następnym roku kalendarzowym po roku, w którym wystąpiło zdarzenie.

Kierunki zmian systemu finansowania partii politycznych

Krytyka społeczna systemu finansowania partii politycznych w Polsce wyraźnie zmalała po decyzji Sejmu z 2011 roku o ograniczeniu wysokości subwencji budżetowych o połowę poprzednich stawek. Jednak w dalszym ciągu słyszy się postulaty, płynące głównie ze strony organizacji non-profit, w sprawie reformy istniejącego systemu. Możliwości w tym zakresie nie są duże. W praktyce istnieją tylko trzy sposoby zmiany systemu:

1) rezygnacja z dotacji i subwencji i oparcie finansów partyjnych wyłącznie na składkach członkowskich i na sponsoringu, szczególnie w okresie przedwyborczym (jest to propozycja Ruchu Palikota),

2) celowy charakter subwencji partyjnych,

3) mechanizm tzw. 1%.

Pierwsze rozwiązanie wydaje się nierealne. Oparcie finansowania tylko na składkach członkowskich i na sponsoringu (głównie ze strony biznesu) spowoduje gwałtowne ograniczenie wpływu środków finansowych do poszczególnych partii i konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł. System partyjny ulegnie degradacji, a jego funkcje polityczne (głównie kreacji elit władzy) ulegnie pato-

logii. System taki funkcjonuje w USA i w Wielkiej Brytanii i jest wyraźnie połączony z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Istnieje pytanie, czy w Polsce, przy większościowej ordynacji wyborczej, system ten zdałby egzamin? Warto również pamiętać, że wraz z likwidacją subwencji z budżetu znikną również mechanizmy kontroli wydatkowanych z niej środków (również kontroli społecznej). Ponadto, zniknąłby wymóg przekazywania części tych subwencji na Fundusz Ekspercki, co nie byłoby dobrym posunięciem.

Rozwiązanie drugie, czyli celowy charakter subwencji partyjnych, polega na tym, iż partia polityczna w razie konieczności sfinansowania określonego celu (np. wzięcia udziału w akcji wyborczej, zorganizowania konferencji naukowej czy zorganizowania obozu letniego dla przybudówki młodzieżowej) występuje do specjalnego funduszu z wnioskiem o dofinansowanie danego celu z koniecznością własnego udziału finansowego w wysokości 30% kosztów. System taki funkcjonuje między innymi w Holandii i częściowo w Niemczech. Wydaje się, że Polsce również mógłby być zastosowany.

Rozwiązanie trzecie polega na możliwości dobrowolnego odpisu od corocznego podatku dochodowego odpowiedniej sumy przeznaczonej na fundusz danej partii politycznej, w wysokości do 1% podstawy opodatkowania. Propozycja w tym zakresie padła ze strony Platformy Obywatelskiej już w 2008 roku, jednak nie znalazła poparcia w parlamencie i w opinii publicznej. Przeprowadzone w kwietniu 2008 roku przez CBOS badania w tym zakresie wskazują, że 46% respondentów przyjęło propozycję 1% odpisu od podatku negatywnie, 38% oceniło go pozytywnie. Zamiar przekazania odpisu na partię polityczną zadeklarowało 21% badanych, jednak 68% (ponad dwie trzecie) nie przeznaczyłoby żadnych środków na rzecz partii politycznych[5]. Propozycja została również mocno skrytykowana przez inne partie, w tym przez koalicyjny PSL. W istocie propozycji 1% odpisu można postawić dwa zarzuty. Po pierwsze, generuje on nierówność wśród darczyńców, premiując osoby zamożniejsze. Po drugie, informacja o preferencjach partyjnych i osobistych poglądach politycznych byłaby przechowywana w Urzędach Skarbowych, co dla wielu osób jest nie do zaakceptowania. Należy również pamiętać, że nie wszyscy obywatele są płatnikami podatku dochodowego.

[5] *Finansowanie partii – potrzebna reforma a nie „odgrzewane" pomysły*. Rozmowa z J. Zbierankiem. www.isp.org.pl/aktualności (17.04.2012).

Podsumowanie

Podstawowym wnioskiem płynącym z niniejszych rozważań jest konstatacja, iż istniejący system subwencji budżetowych przeznaczonych na polski system partyjny, szczególnie po zmianach w 2011 roku, jest w dużym stopniu przejrzysty, funkcjonalny i bezpieczny. Wymaga on jednak dalszych zmian idących w kierunku stopniowego zmniejszania środków (subwencji) jakie otrzymują partie (szczególnie największe) z budżetu państwa. Ponadto, system wymaga zwiększenia dyscypliny wydatkowania środków i lepszej kontroli w tym zakresie. Także struktura subwencji powinna się zmienić. Większe środki powinny być przeznaczane na prace eksperckie, programowe i analityczne. Warto wyraźnie zmniejszyć wydatki partii na cele promocyjne i marketingowe, również w okresach przedwyborczych. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie bardziej rygorystycznej sprawozdawczości oraz umożliwienie obywatelom większego, bezpośredniego współdecydowania o wielkości środków przeznaczanych dla danej partii politycznej. W dalszej perspektywie można by zastąpić istniejący system celowym charakterem subwencji partyjnych.

Bibliografia

Finansowanie partii – potrzebna reforma a nie „odgrzewane" pomysły. Rozmowa z J. Zbierankiem. www.isp.org.pl/aktualności (17.04.2012).

Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne. Red. M. Walecki. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

Jak w rodzinie kasa ginie. „Gazeta Wyborcza" z 25.06.2007.

Krzemowski M.: *Prawo i Sprawiedliwość: Srebrny układ*. „Newsweek" z 22.08.2012.

Krzemowski M., Łakomski G.: *Dojenie*. „Wprost" z 12.06.2011.

Kulisy finansowania polityki. Red. M. Walecki. ISP, Warszawa 2002.

Ławniczak A.: *Finansowanie partii politycznych*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola. Red. J. Zbieranek. ISP, Warszawa 2008.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604. Tekst jednolity. Dz.U. 2011, nr 155, poz. 924.

THE FUNDING OF POLITICAL PARTIES IN POLAND – PRAXIS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Summary

The system of financing political parties in Poland is based on the principle of budgetary subsidy. Commonly criticised, the system underwent a change in 2011, which meant a 50 % decrease in the subsidy. The change was received positively by the general public, although the system requires further reforms. They might evolve in three directions, namely: 1. eradication of subsidy and considering political parties private enterprises, 2. replacing the already existing system with the so – called targeted subsidies, 3. introducing 1 % deduction from the income tax of the citizens. In the Polish political conditions, connected with the present majority electoral law, targeted subsidies seem to be the most effective solution, though. There are many such examples in this area in other European Union countries.