Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym

Redakcja naukowa
Krzysztof Krukowski
Janusz Sasak

Studia i Monografie

Instytutu Spraw Publicznych UJ

Kraków 2016

Recenzenci:

Eugeniusz Niedzielski – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Jan Žukovskis – Aleksandras Stulginskis University Kauno

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ

Korekta językowa
Marzena Kiryjczuk-Bliźnik

Zdjęcia na okładkę
Katarzyna Peter-Bombik

ISBN: 978-83-934584-8-6
e-ISBN 978-83-934584-9-3

Wydanie II uzupełnione

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4
30-348 Kraków
tel. 12 6645544

Spis treści

Wstęp.....7
Część 1 Zarządzanie publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego.....10
1.1 Zarządzanie publiczne – perspektywa terytorialna 10
1.1.1 Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem.....10
1.1.2 Terytorialny wymiar zarządzania rozwojem.....14
1.1.3 Polityka terytorialna jako obszar zarządzania publicznego 17
1.2 Nowoczesne podejście do zarządzania sprawami publicznymi w mieście 23
1.2.1 Wprowadzenie.....23
1.2.2 Warunki brzegowe dla zarządzania w mieście.....25
1.2.3 Zasady zarządzania w mieście 27
1.2.4 Nowoczesne podejścia do zarządzania w mieście 28
1.3 Zastosowanie struktur wirtualnych w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego 35
1.3.1 Istota koncepcji wirtualnej – ujęcie syntetyczne.....35
1.3.2 Struktura wirtualna w urzędach gmin 37
1.3.3 Zastosowanie struktur wirtualnych w praktyce – wyniki badań 39
1.3.4 Przykład zastosowania koncepcji organizacji wirtualnej przez gminę 42
1.4 Partycypacja społeczna w zarządzaniu finansami gminy – budżet obywatelski i fundusz sołecki.....45
1.4.1 Zarządzanie finansami w samorządach gminnych a partycypacja społeczna 45
1.4.2 Budżet obywatelski i fundusz sołecki – podobieństwa i różnice 48
1.4.3 Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instrumenty partycypacyjnego zarządzania finansami gminy – dane liczbowe 54
1.5 Zarządzanie wiedzą w organizacji publicznej na przykładzie urzędów administracji samorządowej województwa warmińsko-mazurskiego 58
1.5.1 Istota i obszary zarządzania wiedzą w organizacji.....58
1.5.2 Wyniki badań 63
1.5.3 Wnioski i rekomendacje.....69
1.6 Kształtowanie mechanizmu zarządzania zrównoważonym rozwojem współpracy przygranicznej.....71
1.6.1 Określenie czynników rozwoju regionów przygranicznych 71
1.6.2 Scenariusze rozwoju regionów przygranicznych 74
1.6.3 Konkurencyjne klastry rozwoju gospodarki przygranicznej.....77
1.6.4 Tworzenie mechanizmu zarządzania procesami przygranicznymi 79
1.7 Rozwój zatrudnialności pracowników: nowa praktyka zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej 82
1.7.1 Zatrudnialność: zarys zakresu pojęciowego.....82
1.7.2 Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej 85

1.7.3 Metodyka i wyniki badań 86
1.8 Samorząd gminy w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego 94
1.8.1 Obszar planistyczny 94
1.8.2 Obszar organizacyjny 98
1.8.3 Obszar przywództwa 100
1.8.4 Obszar marketingu 102
1.8.5 Obszar finansów 104
1.9 Pozapłacowe czynniki motywacyjne w placówkach wykonujących w samorządach gminnych zadania w zakresie oświaty 108
1.9.1 Oświata jako podstawowe zadanie samorządu gminnego 108
1.9.2 Analiza wyników badań własnych 113
Część 2 Zarządzanie we współczesnym sektorze publicznym 118
2.1 Etatystyczny model (współ)rządzenia publicznego. Przypadek Polski 118
2.2 Przemiany w siłach zbrojnych w kontekście współczesnych koncepcji zarządzania 130
2.2.1 Zadania Sił Zbrojnych RP 130
2.2.2 Zewnętrzne uwarunkowania zmian w siłach zbrojnych 132
2.2.3 Przeobrażenia sił zbrojnych 133
2.2.4 Analiza wybranych instytucji Sił Zbrojnych RP 136
2.3 Społeczna odpowiedzialność biznesu w zarządzaniu organizacjami publicznymi poprzez współpracę międzysektorową w przemyśle spotkań – dobre praktyki 146
2.3.1 Zagadnienia teoretyczne 146
2.3.2 Projekty CSR w ramach współpracy międzysektorowej – dobre praktyki 151
2.3.3 Opinia przedstawicieli różnych sektorów na temat współpracy w ramach CSR w przemyśle spotkań – wyniki badań własnych 153
2.4 Elektroniczna administracja jako czynnik skutecznego zarządzania, rozwoju i komunikacji administracji publicznej 158
2.4.1 Wprowadzenie do zagadnień komunikacji w administracji publicznej 158
2.4.2 Technologie informacyjne w administracji publicznej 160
2.4.3 Szanse związane z funkcjonowaniem e-administracji 164
2.5 Motywy podjęcia studiów na kierunku zarządzanie publiczne w ISP UJ 168
2.5.1 Motywy podejmowania decyzji w zakresie wyboru kierunku studiów – analiza literatury i ogólnodostępnych badań 168
2.5.2 Analiza przypadku – motywy podjęcia decyzji o rozpoczęciu studiów na kierunku zarządzanie ze specjalnością zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym w ISP UJ 176
2.6 Pomiar efektywności publicznego szkolnictwa wyższego w koncepcji *New Public Management* 182
2.6.1 Nowy paradygmat administracji w sektorze publicznym 182

2.6.2 Określenie efektywności w odniesieniu do publicznych szkół wyższych184
2.6.3 Materiał i metody badań.....186
2.6.4 Wyniki badań 187
2.7 Jaki kataster, jakie instytucje? 192
2.7.1 Cel i stosowane metody badawcze.....192
2.7.2 Stan badań 194
2.7.3 Najważniejsze wnioski z badań 194
2.7.4 Propozycja rozwiązań instytucjonalnych 196
2.7.5 Sposób realizacji – instytucja Pełnomocnika Rządu 200
2.8 Standaryzacja procesów współpracy z organizacjami pozarządowymi jako instrument osiągania procesowej dojrzałości jednostek samorządu terytorialnego 203
2.8.1 Standaryzacja jako cecha najwyższego stadium uprocesowienia jednostki samorządu terytorialnego 203
2.8.2 Jakość współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i Starostwem Powiatowym w Krakowie 207
2.8.3 Standaryzacja procesów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.....210
2.9. Model wymiarowy różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów.....217
2.9.1. Wstęp 217
2.9.2 Zarządzanie zasobami ludzkimi 220
2.9.3. Zarządzanie jakością 222
2.9.4. Zarządzanie integralnością.....222
2.9.5 Zarządzanie harmonogramem 224
2.9.6. Zarządzanie ryzykiem 225
2.9.7. Zarządzanie zakupami.....225
2.9.8. Zarządzania zakresem 226
2.9.9. Zarządzanie kosztami i cenami 226
2.9.10. Środowisko działania i interesariusze 227
2.9.11. Zarządzanie komunikacją.....229
2.9.12. Podsumowanie 230
Bibliografia 231

Wstęp

Współczesne organizacje publiczne coraz częściej w swojej działalności zwracają uwagę na aspekty związane z zarządzaniem. Wynika to z faktu, ze tradycyjne podejście do organizacji publicznych, oparte na administrowaniu, nie jest w stanie w pełni sprostać wymaganiom stawianym przez odbiorów usług oraz realizowanym zadaniom. Dlatego też ważna stała się modernizacja organizacji publicznych pod kątem otwartości, przejrzystości, wydajności, dostępności oraz orientacji na klienta (wewnętrznego i zewnętrznego). Aby sprostać zadaniom z tym związanym menadżerowie publiczni zaczęli sięgać po rozwiązania, które sprawdziły się w organizacjach biznesowych. Na bazie krytyki tradycyjnego zarządzania publicznego pojawiło się wiele koncepcji zawierających w sobie, w różnym stopniu zapożyczenia z sektora prywatnego. Najbardziej popularną koncepcją jest nowe zarządzanie publiczne (NPM) oparte na rozwiązanych biznesowych. Na gruncie krytyki NPM powstały koncepcje oparte na nowym ładzie publicznym. Zaliczyć do nich można New Public Governance (NPG), dobre zarządzanie (good governance), networked governance, współzarządzanie publiczne (public governance) oraz nową służbę publiczną. Wszystkie te koncepcje skupiają się na poprawie jakości życia obywateli i podniesieniu sprawności funkcjonowania organizacji publicznych. Obszary tematyczne zawarte w niniejszym opracowaniu dotyczą różnych aspektów funkcjonowania organizacji publicznych z punktu widzenia współczesnych koncepcji zarządzania publicznego.

Monografia składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawione zostały zagadnienia związane z zarządzaniem publicznym w jednostkach samorządu terytorialnego. Przestawiono tu między innymi koncepcję zarządzania publicznego odnoszącą się do zarządzania jednostkami terytorialnymi. Zwróconą uwagę na terytorialny kontekst współczesnego zarządzania publicznego, który staje się wyzwaniem menadżerów publicznych w zakresie integrowania różnego rodzaju systemów sterowania, współdziałania oraz wspólnego zarządzania z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych w wymiarze lokalnym i regionalnym. Szczególnie istotne wydaje się zapewnienie skuteczności podejmowanych działań z uwzględnieniem specyfiki polityki rozwoju w ujęciu lokalnym i regionalnym. Dla zapewnienia pożądanych efektów w tym zakresie niezbędne jest podjęcie wysiłku na rzecz zarządzania pojmowanego jako koordynowanie działań różnych podmiotów dla osiągania założonych celów. W części pierwszej przedstawiono również rolę samorządów gminnych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych oraz kształtowaniu mechanizmu procesów przygranicznych. Dokonano też analizy roli jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie stosowania planistycznych, organizacyjnych, przywódczych,

marketingowych i finansowych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym. Omawiając mechanizmy kształtowania zarządzania procesami przygranicznymi zwrócono uwagę na identyfikację i określanie instytucjonalnych i ekonomicznych cech regionów przygranicznych.

Wśród obszarów zarządzania w jednostkach samorządowych coraz większe znaczenie mają aspekty związane z rozwojem zasobów ludzkich. Wprowadzanie nowych koncepcji zarządzania publicznego do organizacji publicznej wymaga od pracowników samorządowych nowych umiejętności oraz wiedzy. Jednym z ważnych obszarów w tym zakresie jest zarządzanie wiedzą związane z uwarunkowaniami gospodarki opartej na wiedzy, do których dostosowywać się muszą nie tylko organizacje biznesowe, ale także organizacje publiczne. Innym ważnym aspektem z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji publicznej są systemy motywowania pracowników. Ze względu na fakt, że sektor publiczny charakteryzuje się scentralizowanym systemem prawa określającego zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników, motywowanie w praktyce dotyczy tylko aspektów płacowych. Jednak coraz częściej można spotkać w organizacjach publicznych wykorzystanie czynników pozapłacowych. W opracowaniu przedstawiono analizę cech indywidualnych pracowników określających ich zatrudnialność oraz działań podejmowanych przez administrację samorządową w aspekcie rozwijania zatrudnialności pracowników.

Ważnym aspektem z zakresu zarządzania w samorządzie terytorialnym ujętym w opracowaniu są również finanse ze szczególnymi uwzględnieniem partycypacji w zarządzaniu finansami samorządowymi oraz narzędzi, które zostały wprowadzone w celu jej zwiększenia. Jednym z podstawowych działań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie powinno być wdrożenie transparentnych metod zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi opierającymi się na budżecie sporządzanym w układzie zadaniowym.

Drugą cześć monografii stanowią rozważania dotyczące wybranych aspektów zarządzania w organizacjach publicznych, w tym szkołach wyższych, wojsku, a w ujęciu makro odnoszą się do polityk publicznych w aspekcie modelu (współ)rządzenia publicznego (public governance) oraz elastycznego modelu programowania i implementacji polityk. W tej części przedstawiono również koncepcję zarządzania organizacjami publicznymi opartą na realizacji idei społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) w obszarze spotkań we współpracy międzysektorowej. W części tej zaprezentowano zagadnienia teoretyczne tj. podstawowe pojęcia dotyczące: przemysłu spotkań, CSR oraz współpracy międzysektorowej. W obszarze zarządzania szkołami wyższymi przedstawiono zagadnienia związane z ekonomizacją działalności. W prezentowanych badaniach wykorzystano analizę danych - Data Envelopment Analysis (DEA) z zastosowania modelu CCR (Charnes-Cooper-Rhodes) ukierunkowanego na maksymalizację efektów. Drugim

zagadaniem z zakresu zarządzania w szkołach wyższych jest prezentacja motywów decyzji o rozpoczęciu studiów na kierunku zarządzanie o specjalności zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W przypadku organizacji wojskowych skupiono się na istocie przemian w Siłach Zbrojnych RP w kontekście współczesnych koncepcji w zarządzaniu. W tym celu posłużono się przykładami instytucji wchodzącymi w skład systemu: Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, Rejonowych Zarządów Infrastruktury oraz Agencji Mienia Wojskowego.

W części praktycznej opracowania przedstawiono również kluczowy instrument projektowania zmian w administracji publicznej, za który uznać można podejście procesowe. W tym kontekście przedstawiono zastosowanie elektronicznej administracji w procesie realizacji potrzeb obywateli. Wskazano na główne zasady w obszarze skutecznego komunikowania się z otoczeniem oraz wewnątrz samych jednostek administracji publicznej, z zastosowaniem umiejętnego zarządzania elektroniczną komunikacją. Drugim aspektem zawartym w tym obszarze jest uzasadnienie racjonalności wykorzystania metod analizy procesowej w pracach nad usprawnianiem funkcjonowania administracji publicznej na przykładzie opisu prac nad koncepcją instytucji katastru w Polsce.

Zawarta w niniejszym opracowaniu tematyka ukazuje różnorodność zagadnień, którym zajmuje się zarządzanie publiczne. Mnogość ta wynika ze specyfiki organizacji publicznej i składających się na nią podsystemów, a także z różności obszarów funkcjonowania podmiotów w sektorze publicznym.

Janusz Sasak, Krzysztof Krukowski

Część 1 Zarządzanie publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

1.1 Zarządzanie publiczne – perspektywa terytorialna[1]

1.1.1 Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem

W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego współczesna administracja odgrywa kluczową rolę, bowiem od jej umiejętności, kreatywności i inicjatywności zależy, czy proces owego rozwoju uzyska właściwy kierunek i dynamikę. Właściwe dostosowanie do specyfiki organizacji jednostki terytorialnej, odpowiednie metody zarządzania oraz zaangażowanie społeczności lokalnej i regionalnej mogą wspomóc kreowanie rozwoju oraz osiąganie głównego celu, jakim jest poprawa jakości życia. Wśród pełnionych współcześnie przez administrację publiczną funkcji coraz większego znaczenia nabiera zarządzanie rozwojem, a rozwój lokalny i regionalny należy do najważniejszych jej celów, stanowiąc niezbędny warunek efektywnego i sprawnego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa. Konieczne jest zatem poszukiwanie odpowiedniego modelu instytucjonalnego, w ramach którego będą funkcjonować podmioty działające na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Należy podkreślić, iż realizacja funkcji zarządzania rozwojem pozwala na spojrzenie strategiczne, które w warunkach występującej niepewności umożliwia aktywne kierowanie rozwojem układu terytorialnego. Należy podkreślić, że zarządzanie rozwojem wymaga od administracji publicznej diagnozy potrzeb i interesów społeczno-gospodarczych, oraz politycznych w celu określenia możliwości ich zaspokojenia [Zawiślińska, 2011, s. 149-150]. W sensie techniczno-organizacyjnym, funkcja ta znajduje wyraz w działalności planistycznej [Krawiec, 2011, s. 15-16]. Należy podkreślić, że funkcja zarządzania rozwojem istotnie różni się od funkcji porządkowo-reglamentacyjnej, świadczącej oraz zarządczej, bowiem charakteryzuje się ona kompleksowością oraz nadrzędnością w stosunku do wcześniej wymienionych funkcji. Wynika to z faktu, iż jest ona zorientowana na kształtowanie przyszłości, podczas gdy pozostałe funkcje administracji publicznej nakierowane są raczej na bieżące rezultaty zarządzania publicznego. Z tego względu sfera zarządzania rozwojem jest dziś jednym z głównych czynników polityki publicznej i jej istotnym wyznacznikiem. Należy zaznaczyć, iż struktury administracji publicznej, a także sposób jej funkcjonowania muszą być dostosowane do pełnionych przez nią funkcji. Problem zadań administracji publicznej w zakresie oddziaływania na rozwój jednostki terytorialnej uzyskał we współczesnych czasach rangę, jakiej wcześniej nie

---

[1] **Dr Andrzej Potoczek**, Urząd Marszałkowski w Toruniu, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy.

posiadał. Determinowane jest to faktem przekształceń zachodzących w państwie i społeczeństwie, a także zmianą uwarunkowań prawno-organizacyjnych w skali krajowej oraz międzynarodowej. Konsekwencją zwiększonej liczby zadań publicznych w sferze zarządzania są zmiany strukturalne w administracji, modyfikacja form i metod działania, a także stosowanie innych niż dotychczas instrumentów oddziaływania. Wpływa to na zakres i sposób realizacji istniejących zadań publicznych [Knosala, 2005, s. 79].

Współczesny proces przemian społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych stawia przed administracją nowe wyzwania. Wynikają one przede wszystkim z charakterystycznego dla współczesności przełomu chaosu kulturowego, który przejawia się przede wszystkim w aspektach antropologicznych i aksjologicznych [Waldziński, 2005, s. 45]. Następujące na świecie zmiany ekonomiczne, społeczne, technologiczne, polityczne, ekologiczne i przestrzenne doprowadziły do nasilenia się tendencji wpływających na nieustanne przeobrażenia rzeczywistości, a tym samym stwarzających potrzebę poszukiwania takich rozwiązań, które pozwalałyby skutecznie rozwiązywać realne problemy w wymiarze terytorialnym. Dlatego też skuteczna i efektywna administracja publiczna postrzegana jest współcześnie jako gwarant rozwoju społeczno-ekonomicznego, co wymaga dostosowania struktur samej administracji, przeobrażeń organizacyjnych oraz usprawnienia jej funkcjonowania [Szreniawski, 2000, s. 133]. Implikuje to także systematyczne reformowanie administracji publicznej, co pozwala na zbudowanie nowoczesnego systemu oraz wdrożenie nowych technik komunikacyjnych w sferze społecznej, jak też wypracowanie optymalnego systemu podejmowania decyzji [Przybyszewski, 2009, s. 14]. Funkcjonowanie administracji publicznej determinuje też w dużym stopniu dynamika zmieniającego się otoczenia, na które znaczący wpływ mają rezultaty przeobrażeń XXI wieku, co generuje potrzebę zwiększania skuteczności i efektywności działania administracji publicznej, a także efektywniejszego zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym [Buchacz, Wysocki, 2002/2003, s. 29-56]. Administracja publiczna staje też przed wyzwaniem związanym z jakością i efektywnością działania, a jej rolą jest też rozpoznawanie potrzeb społecznych i zaspokajanie ich przez wyższą jakość służby publicznej przy wykorzystaniu potencjału instytucjonalnego, społecznego i gospodarczego [Przybyszewski, Atamańczuk, 2011, s. 6].

Współczesna rzeczywistość stawia przed społeczeństwem nowe wyzwania, stwarzając zarazem nowe szanse na przyszłość. Stąd konieczność dysponowania administracją nadążającą za nowoczesnością, dysponującą nowymi technikami, sterującą rozwojem owej nowoczesności, a jednocześnie rozwijającą się szybciej niż postępująca zmiana warunków życia społecznego [Starościak, 1974, s. 313].

W celu zapewnienia skuteczności podejmowanych działań należy uwzględnić specyfikę polityki lokalnej i regionalnej oraz występujące w tym zakresie uwarunkowania, jak też przewidywane kierunki zmian i przekształceń aktywności władz publicznych na rzecz rozwoju. W związku z tym należy dążyć do tego, aby był to rozwój integralny, o charakterze wszechstronnym, tworzącym całość dotyczącą życia gospodarczego i społecznego oraz środowiska, w którym się odbywa [Strzeszewski, 1976]. Rozwój lokalny i regionalny można też określić jako stopniowy proces zmian i przeobrażeń w systemie społeczno-gospodarczym prowadzący do poprawy warunków gospodarowania, do osiągnięcia wyższego poziomu usług oraz doskonalszego zagospodarowania terytorium . Jest zatem procesem wieloaspektowym dokonującym się w wielu płaszczyznach, głównie w sferze gospodarczej, społecznej i przestrzennej [Zalewski, 1996, s. 22]. W tak pojmowanym procesie rozwoju władze publiczne występują jako koordynator i kreator racjonalnego i efektywnego wykorzystania miejscowych zasobów, a także są odpowiedzialne za wspieranie inicjatyw prorozwojowych oraz usuwanie występujących barier. Z tego punktu widzenia niezwykle ważne staje się podjęcie wysiłku zarządzania strategicznego, którego zasadniczym elementem w obrębie jednostki terytorialnej jest ustalanie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie istniejących szans i czynników rozwoju [Potoczek, 2001, s. 147]. Efektywne zarządzanie strategiczne staje się priorytetowym działaniem władz samorządowych zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, bowiem długookresowe plany rozwoju w skomplikowanym i niestabilnym otoczeniu oraz przy zmieniających się warunkach wewnętrznych dają większą szansę na osiąganie zamierzonych celów. Z punktu widzenia współczesnych uwarunkowań europejskich istotę zarządzania rozwojem podkreśla wskazanie na takie elementy organizacji terytorialnej jak: środowisko, kapitał ludzki czy organizacje społeczno-gospodarcze i umieszczenie ich w kontekście procesów rozwojowych wynikających ze specyfiki zmian terytorium, występujących postaw wobec wyzwań cywilizacyjnych, jak też dziedzin aktywności organizacji terytorialnej wraz z ich przestrzennym odniesieniem [Noworól, 2007]. Uwzględniając nowe rozumienie polityki regionalnej, należy wskazać na kluczowe elementy, które warunkują skuteczne i ekonomiczne działanie administracji publicznej na rzecz zarządzania rozwojem. Należy podkreślić, że nowa polityka rozwoju kładzie nacisk na zwiększenie innowacyjności, co dotyczy oparcia się na endogenicznym potencjale rozwojowym danego terytorium przy założeniu ograniczenia mechanizmu wsparcia egzogenicznego. Zastosowanie nowego paradygmatu myślenia o rozwoju w skali europejskiej, a także uwzględnienie horyzontalnego, zintegrowanego spojrzenia na polityki publiczne, wymaga wprowadzenia istotnych zmian w dotychczasowym systemie zarządzania polityką rozwoju. Zintegrowana, a jednocześnie zdecentralizowana, polityka rozwoju wymusza aktywność wszystkich szczebli admi-

nistracji publicznej działających na rzecz rozwoju. Efektem tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem powinno być wypracowanie modelu wspólnego definiowania celów rozwojowych znajdujących akceptację wszystkich stron. Nowa polityka rozwoju przewiduje większe zaangażowanie w działania rozwojowe przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji pozarządowych oraz podmiotów prywatnych. Rozwój powinien stać się celem wszystkich podmiotów, a nie tylko zadaniem sektora publicznego. Z kolei polityka rozwoju winna wspierać te priorytety, które wydają się najważniejsze pod względem strategicznym, a zarządzanie staje się instrumentem działania stanowiącym jedną z najistotniejszych umiejętności nowoczesnego państwa [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011].

Proces zmian w administracji publicznej prowadzi do jej otwarcia na nowe koncepcje zarządzania oraz techniki komunikacji zorientowane na interes publiczny. W relacji z gospodarką lokalną i regionalną administrowanie łączy się z ujęciem menedżerskim, gdzie model administracji powiązany jest z zarządzaniem publicznym uwzględniającym takie założenia jak: orientacja na wyniki, wprowadzanie mechanizmów rynkowych, orientacja na konsumenta, koncentracja uwagi na kierowaniu zamiast na bezpośrednim świadczeniu usług, deregulacja, tworzenie warunków dla inicjatywy pracowników, zmniejszanie kosztów świadczenia usług, rozszerzenie ról kierowniczych, orientacja na elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość [Supernat, 2003, s. 28-46]. Łączy się z tym pojęcie „wielopoziomowego zarządzania jako nowa forma władzy publicznej obejmująca różne poziomy terytorialne oraz mobilizująca aktorów funkcjonalnych i terytorialnych poprzez partnerstwo, negocjacje i powiązania horyzontalne wzmacniając ich możliwości radzenia sobie w warunkach rosnących oczekiwań i złożoności sił społecznych. W ten sposób następuje otwarcie na modyfikację relacji pomiędzy sferą publiczną i prywatną, jak też wzmocniona zostaje zdolność do koordynacji oraz aktywnego uczestnictwa szerokiego grona interesariuszy, co pozwala na rozwijanie partnerstwa oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego [Jessop, 2007].

Stanowi to wyraz stopnia dojrzałości intelektualnej władzy i administracji oraz środowiska społeczno-gospodarczego, umożliwiając wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań w sektorze publicznym ze względu na konieczność ciągłego „przystosowywania się" do zmieniających się warunków [Starczewska-Krzysztoszek, 2005, s. 123-125]. Współczesne zarządzanie publiczne musi sprostać wyzwaniom współczesności, zachowując cenne wartości klasycznego podejścia. Stąd współczesna administracja publiczna powinna sprostać wyzwaniu, jakim jest zdolność do przetrwania, rozwoju i skutecznego działania w warunkach ogólnej i nieprzewidywalności zewnętrznego i wewnętrznego otoczenia [Koźmiński, 2004, s. 65].

1.1.2 Terytorialny wymiar zarządzania rozwojem

Współczesna administracja podejmuje wysiłek na rzecz prowadzenia polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym poprzez wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionu, tworzenie warunków do współpracy w ramach zarządzania wielopoziomowego oraz podejście funkcjonalne do określania jednostek przestrzennych. Dzięki temu poprzez włączenie się w nurt europejskiej polityki spójności podejmowane inicjatywy rozwojowe mogą doprowadzić do pożądanych zmian na określonym terytorium. Terytorium to może obejmować jednostki znajdujące się w obszarze oddziaływania różnych władz lokalnych, dzięki czemu pojawia się możliwość formułowania koncepcji zarządzania obszarami funkcjonalnymi. Należy podkreślić, że warunki rozwoju jednostek terytorialnych są zróżnicowane i zróżnicowania te powinny być uwzględniane przy programowaniu działań rozwojowych i wyborze typu interwencji dla określonych polityk. Zjawiska i procesy rozwojowe przypisane są do określonego terytorium, które jest swoistą sceną realizacji planów oraz gry interesów różnych podmiotów. Jest ono zarazem beneficjentem owych zjawisk i procesów, a wszystkie polityki publiczne mają wpływ na rozwój danego terytorium [Rzeźnik, 2010].

Współcześnie mamy do czynienia z przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju, a podziały administracyjne i obecność paradygmatu konkurencyjności w politykach władz różnych poziomów stają się kwestiami o różnym charakterze i są niezwykle ważne z punktu widzenia terytorialnego wymiaru rozwoju. Owe zróżnicowania w poziomie rozwoju wymagają określonej interwencji z zewnątrz, co wymaga ścisłej współpracy oraz wypracowania mechanizmów i instrumentów rozwiązywania występujących problemów [Grochowski, 2014]. Wprowadzenie zatem do praktyki zarządzania rozwojem wymiaru terytorialnego staje się wyzwaniem, które wymaga innowacyjnego podejścia do zarządzania, w tym innowacji w instytucjach odpowiedzialnych za programowanie i planowanie. Nowego zdefiniowania wymagają też relacje w układzie władza–kompetencje–terytorium, przy uwzględnieniu wielości podmiotów włączonych w rządzenie oraz konieczności dzielenia się władzą i kompetencjami, a także wymogu współpracy między różnymi jednostkami administracyjnymi i poziomami zarządzania. Podejście terytorialne zakłada odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz dostrzeżenia ich indywidualnych potencjałów, barier i wzajemnych zależności. Wzajemne relacje mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych interwencji, zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie pomiędzy obszarami. Tak więc wymiar terytorialny traktowany jest jako jedna z głównych zasad programowania na lata 2014-2020 i powinien on stanowić płaszczyznę koordynacji celów i działań podejmowanych w układzie regionalnym i lokalnym w zakresie poszczególnych obszarów i dziedzin odpowiadających specyfice polityki rozwoju, która winna

być oparta o zasadę zintegrowanego podejścia. Wymiar terytorialny polityki rozwoju można przełożyć na realne efekty podejmowanych inicjatyw rozwojowych w aspekcie sektorowym, jak i horyzontalnym, które są odczuwalne na poziomie lokalnym. Jest to związane z koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Tak więc podejście terytorialne zakłada odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz ich indywidualnych potencjałów, barier i wzajemnych zależności. Związane z tym relacje mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, jak i programowej, a także na poziomie konkretnych interwencji o charakterze infrastrukturalnym, społecznym czy edukacyjnym, zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie pomiędzy obszarami.

Terytorialny wymiar rozwoju traktowany jest jako jeden z głównych kierunków działań na rzecz eliminowania dysproporcji rozwojowych, tak w skali całej UE, jak i w poszczególnych krajach członkowskich i w związku z tym wypracowane zostały odpowiednie instrumenty wspierające rozwój terytorialny. Determinuje to cele polityki terytorialnej w zakresie zarządzania wyzwaniami regionalnymi oraz wykorzystywania potencjału terytorialnego poszczególnych regionów. Wymusza to integrację i różnorodne formy współdziałania władz samorządowych na poziomie lokalnym i regionalnym, a obszarem działań stają się tutaj jednostki funkcjonalne [Markowski, 2011, s. 7-24]. Dlatego też konieczne jest położenie nacisku na endogeniczne potencjały układu terytorialnego oraz systematyczne dostosowywanie interwencji do kontekstu przestrzennego. W terytorializacji chodzi o zdefiniowanie napotkanego problemu rozwojowego, który trzeba rozwiązać bez względu na istniejące granice administracyjne. Zarazem istotne jest tutaj poszukiwanie partnerów, którzy są pomocni w realizowaniu przyjętych celów oraz zdefiniowanych zadań. W omawianym podejściu do rozwoju przedmiotem interwencji staje się terytorium, które jest dynamicznym, zmieniającym się w czasie i przestrzeni układem różnorodnych powiązań odbiegających od istniejących podziałów administracyjnych [Mantey, 2013]. Na tym właśnie terytorium następuje proces integracji polegający na [Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, 2007]:

- tworzeniu całościowych strategii i skoordynowanych działaniach ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju wykraczającego poza granice jednostek administracyjnych,
- koordynacji kluczowych obszarów polityki rozwoju z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotu działań oraz czasu,
- koordynacji różnorodnych terytorialnych, sektorowych i zintegrowanych planów oraz strategii,

- godzeniu interesów pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania, podmiotami publicznymi, podmiotami gospodarczymi i obywatelami,
- efektywnym planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi,
- czerpaniu z wiedzy i doświadczenia różnorodnych podmiotów.

Generuje to konieczność poszerzania wiedzy na temat danego obszaru, co umożliwi podjęcie wysiłku wielopoziomowego zarządzania i podejmowania decyzji, a także pozwoli na sformułowanie zasad działania, jak też koncentrowania zagadnień dla danego terytorium. Powinno to zostać poprzedzone stosowną analizą terytorialną, obejmującą następujące etapy [Rosik, Wiśniewski, 2012, s. 11-12]:

- identyfikację zagadnień ważnych dla danego obszaru,
- analizę SWOT, której efekty będą wykorzystane dla charakterystyki silnych i słabych stron poszczególnych obszarów,
- typologię przestrzenną obejmującą poziom regionalny i lokalny,
- określenie zasad koncentracji i koordynacji działań dla danego terytorium.

Uwzględnienie wymiaru terytorialnego jest najważniejszym elementem podniesienia efektywności polityk publicznych, co poprzez uwzględnienie potencjałów poszczególnych obszarów umożliwia tworzenie warunków dla równomiernego rozwoju. Realizowana w tym zakresie polityka terytorialna powinna być wdrażana zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, która polega na ścisłej współpracy i koordynacji działań między poszczególnymi samorządami w układzie pionowym oraz poziomej współpracy jednostek administracyjnych dla osiągania wyznaczonych celów. W odniesieniu do tej polityki konieczne staje się uwzględnienie i stosowanie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego, który umożliwia lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz wspomaga specjalizację różnych typów jednostek terytorialnych. W szczególności zasada ta [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012]:

- zapewnia adekwatne do wyzwań ramy prawne, instytucjonalne,
- jest ukierunkowana na wykorzystanie wewnętrznego potencjału obszarów funkcjonalnych ponad podziałami administracyjnymi,
- stwarza optymalne warunki dla realizacji celów w stosunku do obszarów, które mają znaczenie dla osiągania celów rozwojowych regionu, aby umożliwić wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych,
- pozwala na przeprowadzenie przedsięwzięć realizowanych na obszarach funkcjonalnych w sposób skoordynowany, komplementarny i synergiczny, tak aby osiągnąć cele formułowane w odniesieniu do danego obszaru,

– pozwala na zróżnicowanie wsparcie dla poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych, uwzględniając ich charakterystyczne potrzeby, potencjał rozwojowy oraz rolę w procesach rozwoju regionu.

Poprzez odpowiednie uregulowania prawne i organizacyjne polityka terytorialna zapewni możliwości rozwoju i racjonalnej gospodarki przestrzennej oraz stworzy platformę dla koordynacji polityk sektorowych oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla różnego typu obszarów funkcjonalnych. W tym kontekście pojawia się terytorialny wymiar podejmowanej interwencji oraz problem wykreowania odpowiednich instrumentów rozwoju terytorialnego, których celem jest wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepsze dostosowanie interwencji wspieranej środkami unijnymi do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów oraz wsparcie rozwoju lokalnego.

1.1.3 Polityka terytorialna jako obszar zarządzania publicznego

Rozwój lokalny i regionalny to proces przekształceń ilościowych i jakościowych na danym obszarze oraz tworzenie jak najlepszych warunków do poprawy jakości życia mieszkańców. Odbywa się on w określonych wymiarach takich jak: społeczno-kulturowy, środowiskowy i gospodarczy. Dla zapewnienia pożądanych efektów w tym zakresie niezbędne jest podjęcie wysiłku na rzecz zarządzania pojmowanego jako koordynowanie działań różnych podmiotów dla osiągania założonych celów. Współcześnie zarządzanie rozwojem nastawione jest na osiąganie wyników, co skłania do stosowania nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań, większej efektywności skuteczności działania oraz do poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji. Szczególnie istotnego znaczenia nabiera zarządzanie terytorialne, jako element zarządzania publicznego odnoszący się do zarządzania jednostkami terytorialnymi. Zarządzanie terytorialne obejmuje zawiadywanie i kierowanie podsystemami organizacji terytorialnej, a w tym jej elementami strukturalnymi dla osiągnięcia celów określonych przez zarządzającego. Podmiotem zarządzającym jednostką terytorialną jest wspólnota terytorialna poprzez władze polityczne oraz administrację publiczną [Noworól, 2009]. Terytorialny kontekst współczesnego zarządzania publicznego ujawnia szeroki zakres problemów, jakie powinny być rozwiązane w procesie zarządzania organizacjami terytorialnymi. Wyzwaniem w tym zakresie jest potrzeba integrowania różnego rodzaju interwencji oraz tworzenia uzgodnionych regulacji i systemów sterowania, współdziałania oraz wspólnego zarządzania z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych w wymiarze lokalnym i regionalnym [Elander, 2002, s. 191]. Szczególnie ważna staje się tutaj szeroko pojmowana partycypacja społeczna, której podstawą jest dialog umożliwiający publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi oce-

nami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii [Sroka, 2009, s. 28]. Uwzględniając aktualne rozumienie polityki regionalnej, należy wskazać na wzrost złożoności i różnorodności struktur zarządzania rozwojem, co związane jest z oddziaływaniem na obszary funkcjonalne będące zbiorem jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie konieczne jest tworzenie mechanizmów uczestnictwa wspólnoty w podejmowaniu decyzji publicznych na rzecz rozwoju, a także budowanie w tym zakresie płaszczyzn dialogu pomiędzy administracją, sektorem gospodarczym i społecznym [Noworól, 2013, s. 164]. Kolejnym ważnym elementem zarządzania rozwojem jest zintensyfikowanie powiązań z otoczeniem jednostki terytorialnej, poprzez zwiększenie jakości i ilości kanałów wymiany [Domański, 2006, s. 27]. W szeroko pojętym procesie zarządzania zadaniem sektora publicznego jest zaspokajanie potrzeb społecznych oraz kreowanie warunków dla poprawy poziomu jakości życia. Niezbędne staje się tutaj uwzględnianie różnic terytorialnych, co pozwala na racjonalne ocenianie sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej, jak też efektów działalności sektora publicznego na rzecz jakości oraz wprowadzania nowych rozwiązań w zakresie świadczonych usług publicznych [Fedan, 2011]. Ważne staje się tutaj nastawienie na wyniki i poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych, a kierunki zmian w administracji publicznej powinny zmierzać w stronę stworzenia sprawnej, kompetentnej i rzetelnej struktury, która będzie realizować misję społeczną oraz wykazywać innowacyjność i przedsiębiorczość umożliwiającą osiąganie założonych celów publicznych [Zalewski, 2006, s. 27-53]. Pojawia się zatem konieczność terytorialnego oddziaływania prowadzonych polityk rozwoju, jak też potrzeba nacisku na wykorzystanie potencjału rozwojowego układów terytorialnych, konieczność współpracy różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego oraz podejście funkcjonalne do definiowania kierunków oraz poszukiwania instrumentów rozwoju poszczególnych jednostek przestrzennych.

Wraz z procesem wdrażania polityki terytorialnej mamy do czynienia z celowym działaniem podmiotów politycznych, jakim jest realizacja polityki publicznej, prowadzonej przez organy władzy publicznej w układzie terytorialnym. Polityka ta realizuje określone cele w wyodrębnionych obszarach życia społeczno-gospodarczego poprzez projektowanie i wdrażanie odpowiednich działań w ramach wieloetapowego procesu obejmującego [Palumb, Maynard-Moody, 1991, s. 136-140]:

- definiowanie problemu i uznawanie go za sprawę wymagającą interwencji publicznej;
- formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, w tym analiza alternatyw;
- legitymizację określonych działań, tj. przekonywanie do nich otoczenia władzy publicznej;

- prowadzanie w życie określonych rozwiązań, w tym dostarczanie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych;
- ocenę wprowadzonych rozwiązań i ich korektę.

Projektowanie i wdrażanie polityki publicznej wiąże się z uczestnictwem w tym procesie wielu aktorów, zaangażowanych w realizację przyjętych celów. Należy przyjąć, że realizacja polityk publicznych stanowi zasadniczy element zarządzania publicznego i jest każdorazowo próbą połączenia w praktyce administracyjnego profesjonalizmu z rozszerzoną i przejrzystą odpowiedzialnością menedżerów publicznych wobec adresatów i beneficjentów ich polityki. Odpowiedzialność ta obejmuje rozwiązywanie nieporozumień i sporów, zapewnianie procedur i instytucji dla ustalania celów i zadań oraz zapewnianie procedur i instytucji dla realizacji przyjętych priorytetów i ich monitorowania [Hausner, 2007, s. 53-54].

Aby moc analizować określoną politykę publiczną, niezbędne jest uwzględnienie jej następujących komponentów obejmujących: układ instytucjonalny, rozwiązania i narzędzia, szczegółowe plany wykonawcze, zasoby organizacyjne i finansowe, kadry, mechanizmy komunikacji społecznej, monitorowanie i ocenianie [Andre, 1995, s. 3-4]. Pozwala to na osiągnięcie jednego z głównych aspektów zarządzania publicznego, jakim jest elastyczność, umożliwiająca częste dostosowania do zmieniającego się otoczenia, w tym reagowanie na różnorodne potrzeby odbiorców usług publicznych. Współczesna polityka publiczna w dużej mierze jest procesem wytwarzania tożsamości, identyfikacji terytorialnej oraz norm i reguł, które umożliwiają podejmowanie działań społeczno-gospodarczych oraz przygotowywanie i podejmowanie decyzji. Jest to także zespół działań o charakterze koordynacyjnym, pozostający w interakcji z wieloma partnerami, z uwzględnieniem konieczności zadbania o szczegóły rozwiązań, podejmowanie inicjatywy wraz z proponowaniem sposobu dokonywania uzgodnień oraz prowadzenia działań, wynikających z przyjętej przez władze lokalne koncepcji rozwoju. Efektywność zarządzania układem lokalnym lub regionalnym związana jest ze sposobem wykonywania i finansowania zadań publicznych oraz specyfiką instrumentów wpływających na kształtowanie decyzji zarządczych z uwzględnieniem charakterystyki i potrzeb konkretnej jednostki samorządu. Ważne jest także całościowe spojrzenie na daną jednostkę samorządu terytorialnego, co daje możliwość zaktywizowania podmiotów funkcjonujących na jej terenie i w konsekwencji zachęcenie ich do podejmowania wspólnie działań na rzecz szeroko pojętego dobra społeczności lokalnej [Fleszer, 2014, s. 295-308].

Istotny staje się praktyczny wymiar polityki terytorialnej, która nastawiona jest na przygotowanie przestrzeni oraz społeczności danej jednostki terytorialnej do funkcjonowania w zmieniających się warunkach. Duże znaczenie ma tutaj aktywność na rzecz nieustannego rozwoju potencjału oraz budowania przewag konkurencyjnych układu terytorialnego, co wiąże się

z koniecznością wypracowania nowych atutów oraz zmusza do podjęcia wysiłku modernizacji i oparcia działania na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu innowacji organizacyjnych, procesowych, technologicznych, produktowych czy marketingowych. Proces modernizacji mający stanowić główny obszar działań na rzecz poprawy pozycji konkurencyjnej jednostki terytorialnej powinien wynikać z uświadomionej potrzeby przebudowy i zasadniczego przyspieszenia, które mogą być związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego, wydobyciem walorów dotąd słabo eksponowanych albo nieuważanych za „lokomotywy rozwoju", względnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych walorów oraz wizerunku danego obszaru. Konieczna stanie się też większa koncentracja i selektywność planowanej interwencji, zwłaszcza w zakresie obszarów specjalizacji terytorialnej, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego. Efektem powinien być trwały, dynamiczny i równomierny rozwój, przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno być to także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego, włączanego w realizację polityk publicznych mających charakter innowacyjny oraz kształtowanych przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziome lokalnym i regionalnym.

Proces modernizacji powinien być oparty o planowanie rozwoju skupiające się na tworzeniu warunków do kreowania innowacji korzystnych dla danego obszaru, wspieraniu inicjatyw podejmowanych przez partnerów społeczno-gospodarczych, rozbudowie zdolności oraz tworzeniu sprzyjającego klimatu dla wprowadzania zmian. W tym kontekście istotna staje się specjalizacja terytorialna, co będzie warunkować tendencje rozwojowe, a także budować przewagę konkurencyjną. Jest to zbieżne z ideą inteligentnej specjalizacji jako kierunku działań preferowanych na poziomie UE. Decydujące znaczenie będzie tu odgrywać zdolność do wykorzystania zidentyfikowanych potencjałów rozwojowych, co wymaga nowego zdefiniowania celów strategicznych, jak i określenia mechanizmu realizacyjnego polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. W tym kontekście zasadnym jest zwrócenie uwagi na zadania związane z inicjowaniem modernizacji i rozwoju, co jest związane z traktowaniem wymiaru terytorialnego jako płaszczyzny konkurencji i rywalizacji, a zarazem płaszczyzny odpowiedzialności politycznej oraz podniesieniem poziomu integracji wewnętrznej układu terytorialnego. Istotne staje się także systematyczne przechodzenie do nowych metod zarządzania publicznego w wymiarze terytorialnym, w szczególności w ramach modelu współzarządzania opartego o partnerstwo społeczne. Jest to tym bardziej istotne, gdyż partnerstwo postrzegane jest jako determinanta procesu modernizacji, bowiem współczesne procesy modernizacyjne związane z możliwością dokonywania istotnych zmian społeczno-gospodarczych nie są współcześnie możliwe bez pełnego zaangażowania na zasadach partnerskich wszystkich podmiotów, w tym samorządowych i biznesowych [Le-

chwar, 2013]. Zasadne staje się zatem budowania modelu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej z udziałem władz publicznych oraz przedstawicieli społeczeństwa. Dla osiągnięcia efektów konieczne jest oparcie się na zasobach wewnętrznych, potencjałach, wartościach, transparentności oraz partnerstwie, co pozwoli na rozwijanie idei modernizacji oraz wyznaczanie kierunków rozwoju i wykorzystywanie wszystkich możliwości rozwojowych danego terytorium. Kształtowana w ten sposób polityka modernizacji powinna być nastawiona na wykorzystanie potencjałów endogenicznych, wykreowanie wspólnej polityki dla całego terytorium, wprowadzenie kompleksowego integracji i koordynacji polityk publicznych, mających wpływ terytorialny, zwiększenie koordynacji działań a także indywidualne podejście do różnych typów terytoriów. Wpłynie to na zwiększenie poziomu integracji wewnętrznej terytorium oraz przeobrażanie zamieszkującej go społeczności ze wspólnoty interesów we wspólnotę celów. Będzie to sprzyjać koordynacja działań na rzecz osiągania wyznaczonych celów w ramach poszczególnych obszarów polityki rozwoju. Polityka ta powinna być oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego, co ułatwia zarządzanie przestrzenią oraz umożliwia skuteczną koordynację przedsięwzięć i zamierzeń wobec danego obszaru, gdzie pierwszeństwo nadaje się celom publicznym, zgodnym z zasadą długookresowej racjonalności ekonomicznej i ładu przestrzennego, przy jednoczesnym wzmacnianiu kapitału ludzkiego oraz budowaniu zintegrowanego i aktywnego społeczeństwa [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010]. Wymiar terytorialny zarządzania publicznego można określić jako realne działania zapewniające efekty podejmowanych inicjatyw rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym w odniesieniu do planowanych i wdrażanych polityk publicznych. Terytorialny aspekt polityki rozwoju wynika z roli, jaką przypisujemy dynamicznym relacjom funkcjonalno-przestrzennym związanym z kształtującym się modelem współdziałania władz samorządowych, przekraczającym tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Umożliwia to uwzględnienie specyfiki poszczególnych obszarów i ich powiązań, a także wydobycie endogenicznych czynników rozwoju i dostosowanie do tego mechanizmów finansowych oraz tematycznych zakresów wsparcia. Pojawia się w związku z tym formuła planowania i zarządzani terytorialnego, co służy zapewnieniu warunków rozwoju wszystkich terytoriów, a także daje szansę wykorzystania ich charakterystycznych cech. Tak więc podejście terytorialne umożliwia programowanie i wdrażanie działań rozwojowych z uwzględnieniem przestrzennych aspektów funkcjonowania gospodarki lokalnej i regionalnej. Ponadto pozwala na stymulowanie rozwoju oraz optymalne usytuowanie społeczno-gospodarczej aktywności w określonej przestrzeni. Włączenie w proces zarządzania publicznego wymiaru terytorialnego daje szansę na doskonalenie praktyki planistycznej uwzględniającej zróżnicowanie i specyfikę obszarów, co pozwoli na przygotowanie odpowiednich instrumentów

służących osiąganiu spójności terytorialnej w jej wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Tak więc w prowadzeniu ukierunkowanych terytorialnie polityk publicznych podstawowe znaczenie ma dostosowanie interwencji do szczegółowych uwarunkowań terytorialnych i występujących w związku z tym powiązań przestrzennych, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na potrzeby, oczekiwania i preferencje podmiotów lokalnych i regionalnych [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015].

1.2 Nowoczesne podejście do zarządzania sprawami publicznymi w mieście[2]

1.2.1 Wprowadzenie

Miasto jest miejscem koncentracji ludności, podmiotów i różnorakiej aktywności, pozwalającej na zaspokajanie potrzeb miejskiej społeczności. Zaspokajanie tychże potrzeb jest możliwe dzięki podjęciu aktywności w różnych konfiguracjach przez podmioty gospodarcze, organizacje, administrację oraz samych mieszkańców, a wynikiem ich działalności jest możliwość dostarczania pożądanych dóbr lub usług. W najogólniejszym ujęciu dobra i usług pozwalające na zaspokajanie potrzeb dostarczane są poprzez transakcje kupna – sprzedaży (rynek) albo pozarynkowo. Pozarynkowo dotyczy tzw. dóbr publicznych, które są dostępne i oferowane w mieście dzięki przedsięwzięciom władz miasta i innych organizacji zaliczanych do sfery administracji publicznej.

Sprawy publiczne w stosunku do których władze miasta podejmują stosowne decyzje, skutkujące dostępnością o odpowiednim poziomie i zakresie dóbr i usług, dotyczą głównie takich obszarów jak: edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, komunikacja i telekomunikacja, bezpieczeństwo, sport i rekreacja, promowanie i utrzymanie sztuki, ubezpieczenia społeczne, mieszkalnictwo, obsługa mieszkańców – sprawy obywatelskie, przekazywanie stosownych informacji. Aby mogły być realizowane funkcje pozwalające na realizację działań wpisujących się w w/w obszary, niezbędne są odpowiednie obiekty i urządzania infrastruktury społecznej i technicznej, będące w gestii odziaływania władz miast. Usługi publiczne o różnorodnym gremium odbiorców, generują liczne relacje między dostawcami i użytkownikami usług. Powszechnie do usług publicznych zalicza się [Opolski, Modzelewski, 2004]:

- usługi o charakterze uniwersalnym, dostarczane każdemu, np. zamiatanie i odśnieżanie ulic, składowanie odpadów,
- usługi na życzenie, np. usługi remontowe dotyczące ulic, informacje, decyzje administracyjne,
- usługi dla uprawnionych osób, np. zasiłki mieszkaniowe, mieszkalnictwo socjalne, miejsca w domach dla osób bezdomnych,
- usługi racjonowane bazujące na dostępnych zasobach, np. miejsca w przedszkolach dla dzieci, mieszkania komunalne,

---

[2] **Prof. nadzw. dr hab. Danuta Stawasz**, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytet Łódzki

- usługi przymusowe, których celem jest wzbogacenie, wychowywanie albo ochrona jednostki i ogółu, np. edukacja w szkołach, nadzór kuratorski i więziennictwo,
- usługi prewencyjne, np. działania prewencyjne policji, obserwacja i ocena stanu bezpieczeństwa w miejscach publicznych, praca z młodzieżą „na ulicy" w celu zapobiegania ich patologicznym postawom,
- usługi dostępne dla wszystkich członków społeczności, ale za które pobierana jest opłata, np. usługi związane ze spędzaniem wolnego czasu (pobyt na basenie, bilet do teatru, ZOO), korzystanie z transportu publicznego, zagospodarowanie odpadów, dostarczanie wody pitnej.

Władze miasta działają zgodnie z przyznanymi im prawem kompetencjami, mają do wykonania określone przez ustawodawcę zadania, dysponują zasobami, które stanowią rzeczową postawę do realizacji tychże zadań. Jednakże zasoby te, jak w każdej organizacji cechuje ograniczoność, co jest przyczyną konfliktów między różnymi grupami interesów: władzą a podmiotami gospodarczymi, władzą a kupcami, władzą a organizacjami pożytku publicznego, itp., będących następstwem nie uznania racji pewnej grupy i nie podjęcia aktywności odpowiadającej jej oczekiwaniom. W takie sytuacji rodzi się wymóg zarządzania sprawami publicznymi zgodnie z zasadami racjonalności ekonomicznej, efektywności, jakości oraz sprawiedliwości społecznej. Według B. Kożuch [Kożuch, 2004] zarządzanie w sferze publicznej powinno odpowiadać założeniom koncepcji marketyzacji, sprowadzającej się do spełniania wymogów: efektywności, (co zrobić, aby na realizację zadań przeznaczyć jak najmniej środków), skuteczności (jakie stosować rozwiązania, by osiągać wyznaczone cele i sprostać oczekiwaniom społecznym, sprawiedliwości (jak zaspokajać potrzeby jednych grup bez wprowadzania konfliktów między innymi grupami). Tylko wówczas możliwym jest uzyskanie maksymalnych korzyści, przy minimalnych kosztach. W praktyce zarządzania w mieście, ze względu na wieloaspektowość problemów, różnorodne potrzeby i oczekiwania, wzajemnych zależności między użytkownikami miejskiej przestrzeni oraz turbulentne otoczenie jest wielce problematyczne.

Władze miejskie są częścią sektora publicznego i jako takie podlegają tym samym zależnością, jeśli chodzi o celowość funkcjonowania, powiązania ze społeczeństwem i gospodarką oraz wymóg oceny efektywności realizowanych działań. Zatem zarządzanie w mieście w naturalny sposób wymusza na władzach profesjonalnego podejścia, stosowania odpowiednich metod i instrumentów, a także precyzowania standardów i wskaźników pomiaru osiągniętych rezultatów. W demokratycznych systemach zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym (co oznacza, że również w mieście) istotnym jest aktywny współudział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji. Tylko w takim przypadku możliwym jest uzyskiwanie konsensusu co do zapisów i realizacji polityki rozwoju oraz kształtowania warun-

ków życia mieszkańców zgodnie z ich oczekiwaniami oraz możliwościami zasobowymi miasta. Istotna jest także rola mechanizmów kontrolnych służących ewaluacji prowadzonej działalności.

Sprawność podejmowania decyzji w przypadku systemu demokratycznego, ich racjonalność ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb społecznych, zależy w dużym stopniu od holistycznego spojrzenia na uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju organizacji samorządowej oraz umiejętności wykorzystywania w praktyce innowacyjnych metod i technik zarządzania. Ważnym jest także, czy wykreował się lider, potrafiący zjednoczyć miejskie społeczeństwo wokół rozwiązywania spraw o charakterze publicznym. Podejście menedżerskie, a z takim mamy wówczas do czynienia, uznawane jest za nową doktrynę zarządzania publicznego, opartą na procesie zarządczym [Szydłowski, 2011].

Wzorce postępowania związane z zarządzaniem w mieście wypracowane na gruncie teorii i praktyki zarządzania w krajach o długim okresie demokratyzacji życia społecznego, są coraz powszechniej znane i stosowane także w Polsce. Ich adaptacja i wykorzystywanie przez władze miasta zapewne przyczyni się do poniesienia poziomu efektywności działań podejmowanych na rzecz rozwiązywania problemów o charakterze publicznym.
Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie najnowszych trendów związanych z zarządzaniem sprawami publicznymi w mieście. Rozważania te są poprzedzone wskazaniem warunków brzegowych, na jakie należy zwrócić uwagę, analizując współczesne trendy funkcjonowania i rozwoju miast oraz omówieniem 12 zasad zarządzania w mieście, warunkujących sprawność zarządzania sprawami publicznymi. Prezentacja założeń nowych podejść do rozwiązywania licznych problemów występujących w mieście zawsze ma głębokie uzasadnienia. Zwolennicy mogą próbować zastosować je w praktyce, przeciwnicy podjąć krytyczną polemikę, a zatem jedni i drudzy będą aktywni na płaszczyźnie usprawnienia procesu zarządzania w mieście.

1.2.2 Warunki brzegowe dla zarządzania w mieście

Miasta, ich struktury, funkcje, relacje z otoczeniem ulegają w czasie zmianom. Tempo różnorodnych procesów i przekształceń jest coraz szybsze. Zarządzanie miastem w turbulentnym otoczeniu, przy jednoczesnych wewnętrznych przekształceniach i pojawiających się problemach, oznacza często konieczność podejmowania niekonwencjonalnych decyzji, zmiany strategii działań, rozwiązywania konfliktów, nadążania za wyzwaniami współczesności. W globalizującym się świecie rośnie rola i znaczenie miast dla rozwoju gospodarek poszczególnych krajów. Od tego jak są zarządzane, a właściwie jakie są efekty tego procesu w odniesieniu do kształtowania warunków bytowych oraz poziomu konkurencyjności zależy dalszy dynamicz-

ny rozwój struktur miejskich. Zarządzanie w miastach zachodzi w pod wpływem czynników wewnętrznych i zewnętrznych, których rozpoznanie i zdefiniowanie pozwala władzom miasta unikać nietrafionych decyzji, wywoływania konfliktów różnymi grupami interesów, a jednocześnie odpowiadać na potrzeby i oczekiwania w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnych miejskich społeczności.

Globalizacja gospodarki, swobodny przepływ kapitału, mobilność siły roboczej, paradygmat elastycznej akumulacji oraz nowy w skali globu podział pracy zmieniły zasady i formy wyboru miejsc działalności gospodarczej, co przełożyło się w wielu miastach na przeorganizowanie struktury bazy ekonomicznej miast [Błaszczyk, 2015].

W dużych miastach na całym świecie, także w Polsce na skutek procesów globalizacji i rozwoju techniczno-technologicznego, nastąpiło przesuniecie znaczenia dla gospodarki sfery produkcyjnej w kierunku szeroko rozumianych usług. Towarzyszy temu pojawienie się nowych zawodów, nowych aktywności gospodarczych i nowa organizacja wytwórczości i usług (dynamiczny rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw). A także odmienne wymogi co do potrzeb podmiotów gospodarczych odnośnie terenu i form zagospodarowania. Na skutek ruchów migracyjnych pomiędzy krajami i kontynentami, społeczności miejskie są wielokulturowe, co stanowi kolejne wyzwanie dla władz miasta, aby zapewnić warunki dla twórczej koegzystencji społeczności o różnych kulturach i religiach.

Edukacja społeczeństw przełożyła się nie tylko na wzrost wydajności pracy, ale także na wzrost zrozumienia mieszkańców środowiska w którym żyją i oczekiwań co do pozytywnych zmian w zakresie jakości życia. Szczególnej wartości nabrała ochrona środowiska naturalnego - wody, powietrza, zasobów naturalnych, gruntów przez nieuzasadniona zabudową, terenów zielonych, populacji zwierząt itp. Rozwinęły się ruchy obywatelskie, zgłaszające różnorodne postulaty i wnioski, co do rozwiązywania publicznych sprawa. Są to w praktyce ważne środowiska, wywierające naciski na miejskie władze, lobbujące na rzecz poprawy np. komunikacji publicznej, ochrony terenów zielonych w mieście, rozwoju placówek kultury, ochrony zabytków. Ich wizja rozwoju miasta, może być zupełnie odmienna od uchwalonej i przyjętej przez władze strategii rozwoju miasta. Dzięki gwałtownemu rozwojowi technik telekomunikacyjnych oraz mediów, ludzie mają powszechny dostęp do informacji, jak funkcjonują społeczności w innych miejscach naszego globu. Bogate miasta najsilniejszych ekonomicznie krajów świata, stają się wzorcem do naśladowania jeśli chodzi o kształtowanie warunków bytowania, w zdecydowanie mniej zamożnych krajach i ich miastach. Odrobienie wieloletnich opóźnień i zaniedbań chociażby w sferze infrastruktury technicznej należy liczyć na dziesiątki lat. A współcześni mieszkańcy chcą mieszkać i funkcjonować w swoich miastach, zorganizowanych na wzór

tych najzamożniejszych, co należy uznać za ich prawo i czemu oczywiście nie należy się dziwić.

1.2.3 Zasady zarządzania w mieście

Jak wskazują liczne badania na temat różnorodnych procesów i zmian zachodzących w miastach i strukturach miejskich (miastach, aglomeracjach, megamiastach), warunkiem sprawnego rozwiązywania spraw publicznych jest zarządzanie oparte na czterech filarach:

- sprawnie działających strukturach administracji publicznej, odpowiednio wyposażonych w kompetencje i instrumenty,
- przekrojowych powiązaniach i partnerstwie publiczno-prywatnym,
- budowaniu konkurencyjności w oparciu o powiązania sieciowe między użytkownikami miejskiej przestrzeni,
- współrządzenie, partycypacja społeczna.

Nie da się wskazać jednoznacznych rekomendacji i uniwersalnych zasad odnoszących się do zarządzania w mieście. Mimo tego, OECD [The Reform of Metropolitan Governance, 2000] sformułowało pewne zasady adresowane głównie do miast krajów rozwijających się (należy rozumieć, iż są one odpowiednie także dla Polski), ale z zastrzeżeniem, iż każdym przypadku należy dopasować je do lokalnych uwarunkowań. Mamy zatem następujące zasady [Markowski, 2015]:

- Zasada koherencji - sposób władania musi być jasny, przejrzysty i zrozumiały dla elektoratu,
- Zasada konkurencyjności - przy wzrastającej mobilności kapitału, władanie powinno być ukierunkowane na wzmacnianie konkurencyjności w drodze tzw. miękkich czynników takich tj. rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, a nie przez uznaniowe zniżki np. obniżenie podatków,
- Zasada koordynacji - występuje duża fragmentacja polityczna, społeczna i administracyjna, zatem koordynacja jest warunkiem koniecznym planowania rozwoju,
- Zasada uczciwości i równości - uzgodnienia i aranżacje struktur finansowych i instytucjonalnych powinny być tak budowane, aby zapewnić najwyższy poziom uczciwości i równych szans wszystkim podmiotom i grupom społecznym,
- Zasada fiskalnej poprawności – powinna być taka organizacja systemu podatkowego, która zapewni prawidłową korelację między kosztami zarządzania obszarem a otrzymywanymi przychodami,
- Zasada elastyczności - instytucje powinny móc szybko reagować na np. gwałtowny rozwój urbanizacji albo wahania koniunkturalne,

- Zasada holizmu – dotyczy całościowego spojrzenia na system miejski, umiejętności dostrzegania i analizowania skutków wzajemnych powiazań instytucji publicznych i uwzględnienia takiego podejścia w systemie decyzyjnym,
- Zasada szczególności – oznacza tworzenie unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych, przystających do incydentalnych sytuacji i problemów,
- Zasada partycypacji (udziału) – rozumiana jest jako uwzględnianie interesów różnych grup oraz jako udział różnych grup w zarządzaniu w mieście,
- Zasada społecznego nastawienia w organizowaniu struktur zarządzania - oznacza nastawienie na zaspokajanie ludzkich potrzeb i odejście od zbiurokratyzowania, podejście międzysektorowe w rozwiązywaniu problemów,
- Zasada subsydiarności – oznacza zaspokajanie potrzeb przez jak najniższy poziom organizacyjny, a jednocześnie ograniczająca nakładanie się kompetencji różnych poziomów organizacyjnych,
- Zasada trwałości (sustensywności) - dotyczy uwzględnienie wymogu ochrony środowiska i jednocześnie celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

1.2.4 Nowoczesne podejścia do zarządzania w mieście

We współczesnych miastach wprowadzanie nowoczesnego podejścia do rozwiązywania licznych problemów jest niezbędne do sprostania gospodarczym i społecznym wyzwaniom XXI w. Jest to możliwe, jeśli władze miasta będą rozumiały i postępowały zgodnie z powyżej zaprezentowanymi zasadami. Stosowanie się do tychże reguł postępowania, pozwoli na podejmowanie racjonalnych decyzji oraz realizację przedsięwzięć, znajdujących akceptację miejskiego społeczeństwa oraz sprzyjających budowaniu konkurencyjnej pozycji miasta. Te umownie nazwane „nowoczesne podejścia" sprowadzają się w praktyce do wykorzystywania zarządzania strategicznego, a właściwie zintegrowanego zarządzania strategicznego, rozwiązywania spraw publicznych zgodnie z zasadami koncepcji smart city, zarządzania poprzez projekty, wypracowywania rozwiązań przy współudziale mieszkańców np. poprzez wykorzystywanie metody Living Lab. oraz budżetu obywatelskiego.

Zarządzanie strategiczne – strategie rozwoju

Zarządzanie strategiczne to kompleksowy, ciągły proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie skutecznych strategii, które pozwalają na doskonałe dostosowanie organizacji do turbulentnego otoczenia [Griffin, 1996]. To sposób podejścia do szans i wyzwań pojawiających się przed organizacją. Innymi słowy, zarządzanie strategiczne to proces decy-

zyjny wyboru celów i kierunków rozwoju oraz metod i sposobów ich osiągania [Miszczuk, Miszczuk, Żuk, 2007, Kot 2001]. W sensie czynnościowym zarządzanie strategiczne to proces informacyjno-decyzyjny (wspomagany poprzez funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola), którego zasadniczym celem jest przesądzanie o kluczowych problemach działalności organizacji, o jej przetrwaniu i rozwoju, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wpływy otoczenia i oddziaływanie głównych czynników własnego potencjału główne - zasoby organizacji [Stabryła, 2000]. Zarządzanie strategiczne uskutecznia się poprzez wprowadzanie w życie strategii. Odznaczają się one tym, iż sprzyjają lepszemu dopasowaniu między organizacja a jej otoczeniem i osiąganiu celów strategicznych [Griffin, 1996]. To na władzach miasta spoczywa obowiązek zarządzania procesami gospodarczymi i społecznymi w taki sposób, aby uzyskanym efektem był wzrost dobrobytu społeczeństwa lokalnego. Instrumentem stymulacji i zarządzania powinna być strategia rozwoju, definiowana w najogólniejszym rozumieniu jako plan osiągania celów organizacji. Jest to tym bardziej ważne i zasadne, iż zasoby będące do dyspozycji, które mogą być angażowane na rzecz realizacji ważnych przedsięwzięć są ograniczone.

Obecnie zarządzanie strategiczne nie nosi w sobie znamion innowacyjnego podejścia. Jest powszechnie wykorzystywane, a jego przydatność nie budzi zastrzeżeń. Przechodząc na wyższy poziom zarządzania w mieście, wypracowana została koncepcja zarządzania zintegrowanego, bazująca na zintegrowanym planowaniu. Takie podejście stwarza szanse na uzyskiwanie w długim okresie efektów synergetycznych, będących następstwem umiejętnego wykorzystania zasobów sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej oraz wielopłaszczyznowej współpracy różnych interesariuszy.

- Skala i szybkość zmian zachodzących w systemach społecznych, gospodarczych i przestrzennych w zglobalizowanej gospodarce jest we współczesnym świecie tak duża, iż koniecznym staje się weryfikacja założeń odnośnie systemu zarządzania (a w nim planowania) w miastach [Nowakowska, 2015]. Odpowiedzią na zaistniałą sytuacje jest holistyczne podejście do zarządzania i planowania, które wydaje się bardziej przystające do wymogów dynamicznie przebiegających procesów w obszarach miejskich. Zintegrowane planowanie najogólniej rzecz ujmując jest:
- próbą holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju terytorialnego,
- planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju,
- uwzględnia silne i złożone współzależności, powiązania zachodzące w procesach rozwoju oraz bazuje na kompleksowych rachunkach kosztów i korzyści,

- opiera się na podejściu terytorialno – funkcjonalnym i zrywa z sektorowym podejściem do kształtowania procesów rozwoju,
- eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem,
- jest planowaniem sieciowym, bazującym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów, grup społecznych funkcjonujących w określonym terytorium.

Podejście to wskazuje na konieczność uwzględnienia na etapie diagnozowania i planowania relacji zachodzących między różnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami, grupami społecznymi, zaangażowanymi w aktywności o różnorodnym profilu i znaczeniu dla kreacji procesów rozwojowych. Zintegrowane planowanie można określić jako holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do tychże celów, uwzględniający relacje zachodzące między najważniejszymi uczestnikami „gry" o rozwój (Turała, 2015).

Koncepcja „smart city"

Smart city (w prostym tłumaczeniu „inteligentne miasto") to nowatorskie podejście ukierunkowane na to, aby miasta (obszary miejskie) były zarządzane w sposób nowoczesny, przy wykorzystywaniu najnowszych środków technicznych jakie oferują najnowsze technologie (w tym ICT), zgodnie z zasadami ekologii, przy zachowaniu tendencji do oszczędności zasobów i uzyskiwania spodziewanych efektów. Innowacyjne technologie, wykorzystywane w różnych sferach ludzkiej aktywności, przede wszystkim informatycznych i komunikacyjnych, pozwalają znacznie podnieść funkcjonalność miejskiej przestrzeni i obniżyć koszty usług publicznych oferowanych przez miasto. Sprzyjają „inteligentnemu" zarządzaniu w organizacjach sfery publicznej, choć jest oczywistym, iż to ludzie (władze, społeczeństwo, użytkownicy, decydenci) przesądzają o wdrażaniu zasad tej koncepcji. Zatem miasto smart, to takie, które w długim okresie wykazuje zrównoważony wzrost gospodarczy (wysoką wydajność gospodarczą) oraz oferuje wysoką jakość życia, promuje inwestycje w kapitał ludzki i kapitał społeczny, korzysta z najnowszych technik ITC oraz rozwiązań techniczno-technologicznych warunkujących jakość usług publicznych oraz jest zarządzane zgodnie zasadą współrządzenia (governance). W założeniach koncepcji smart city kładzie się nacisk na oszczędność miejskich zasobów, z czy związana jest przykładowo prawidłowa gospodarka gruntami, działania w zakresie rozwiązań komunikacji publicznej, ograniczania zużycia energii, itp.

Zarządzanie poprzez projekty

Podejście projektowe znajduje coraz częściej zastosowanie w rozwiązywaniu istotnych problemów dla lokalnych społeczności. Projekt definiowany jest jako seria działań organizatorskich i menedżerskich, które mają na celu rozwiązanie problemu. Jego istotą jest określoność, na którą składają się:

- zamierzony rezultat projektu czyli spełnienie wymagań jakościowych odnośnie jego wyników, najczęściej mamy do czynienia z dużą różnorodnością rezultatów i ich oceną przez interesariuszy,
- zakres czyli zestaw czynności niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów przedsięwzięcia,
- koszt wiąże się z niezbędnymi nakładami, czyli kosztami związanymi z realizacją przedsięwzięcia,
- czas/termin projektu jako całości i jego poszczególnych zadań [Trocki, 2012].

Celem realizacji projektu jest osiągnięcie wszystkich w/w wielkości na założonym poziomie. Prosta reguła w tym względzie to: zrealizować projekt dobrze (osiągnąć zakładany rezultat przy odpowiednim poziomie jakościowym), w całości (zakres), odpowiednio tanio (koszty) i szybko. Poszczególne parametry projektu są ze sobą ściśle powiązane. Cele projektu zgodnie z jego parametrami powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART.
S – konkretnie i prosto (ang. Specific, Simple),
M - mierzalnie (ang. Measurable),
A- w sposób dający je ocenić jakościowo (ang. Assesable),
R – realistycznie (R – ang. Realistic),
T – w powiązaniu z czasem (ang. Time-bound).

Spełnienie tych wszystkich warunków na etapie przygotowywania koncepcji dla określonego projektu, a także na etapie jego realizacji nie gwarantuje osiągnięcia pełnej satysfakcji z podjętych działań. Nie da się przewidzieć wszystkich uwarunkować oddziałujących na projekt, tym bardziej że w grę wchodzi czas i wpływy turbulentnego otoczenia. Jednakże jest wielce zasadnym podjęcie wysiłku po zapisaniu koncepcji rozwiązania dla danego projektu, na rzecz oszacowania jego efektywności. W ujęciu ogólnym określenie relacji koszty – korzyści zawsze będzie stanowić podstawę do podjęcia decyzji o przejściu do kolejnej fazy, tzn. fazy realizacji albo wycofania się z uprzednio pojętych zamiarów. Również można dokonywać porównań w przypadku, gdy dla w ramach rozważanego projektu, określa się wstępnie kilka wariantów działań prowadzących do osiągnięcia założonego celu.

W każdym przypadku, występuje konieczność zrozumienie istoty i znaczenia projektu, możliwości jego realizacji (w tym finansowych), ryzyka niepowodzenia, strat i zysków, oddziaływania w ujęciu krótko i długookresowym, możliwości zaistnienia sytuacji konfliktowych, utraty pojawiających się szans, kosztów i efektów. I dalej, analiza dotycząca kosztów i korzyści wynikających z realizacji projektu wymaga systemowego podejścia. Nie jest możliwym posłużenie się jedną, uniwersalną metodą, pozwalająca w sposób jednoznaczny określić przewagę korzyści nad kosztami. Zarówno koszty jak i korzyści mogą mieć charakter mierzalny jak i niemierzalny, czyli ilościowy i jakościowy. Sprawa oceny jeszcze bardziej się komplikuje, gdy mamy do czynienia z projektem, na realizację którego składa się wiele różnorodnych

zadań. Często także każde z nich wpisując się w projekt będzie realizowane przez inny podmiot, przy przewodnictwie i koordynacji jednej organizacji (Stawasz, 2015). Przykładami projektów realizowanych przez administrację publiczną może być: rewitalizacja wybranych fragmentów miasta, usprawnienie komunikacji publicznej w mieście, pomoc społeczna dla grup osób zmarginalizowanych, kompleksowe zagospodarowanie odpadów komunalnych czy też projekt e-administracja.

Living Lab.

Living Lab jest stosunkowo nowym podejściem wykorzystywanym w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Ideę tę odnosi się do kreowania każdego rodzaju nowatorskich rozwiązań, przy założeniu, by były one opracowane w warunkach ich rzeczywistych zastosowań przy naczelnym zaangażowaniu użytkowników. Angażowani są oni w proces rozwoju danej idei, tworzenia prototypu, jego testowania czy walidacji[3].

Living Lab jest zatem koncepcją angażującą do rozwijania pomysłów i tworzenia innowacji użytkowników w poszczególnych fazach procesu, a więc odkrywania nowości, ich prototypowania, walidacji i usprawniania (Lama, Oigin, 2006). W tym podejściu konieczne jest zaangażowanie możliwie szerokiej grupy interesariuszy[4]. Biorąc pod uwagę miasto, w którym społeczność lokalna żyje i dąży do zaspokojenia swoich potrzeb, interesariuszami są zarówno mieszkańcy jak i podmioty gospodarcze w nim funkcjonujące, turyści, a także pracownicy urzędu miasta, władze lokalne, przedstawiciele jednostek pomocniczych miasta czy kierownicy komunalnych przedsiębiorstw i wiele innych. Interesy tych podmiotów mogą być nieco odmienne, a czasami nawet sprzeczne. Właściwe odpowiedzenie na potrzeby różnych grup interesu wymaga wsparcia procesu tworzenia nowości ze strony także władzy publicznej oraz potencjalnych dostawców nowych rozwiązań (biznesu) jak i nauki (która daje kreatywne zasoby ludzkie, laboratoria, procedury itp.). Dla efektywnego stosowania Living Lab tworzy się zatem partnerstwo, najczęściej prywatno-publiczne, w którym biznes, nauka, władza publiczna i mieszkańcy wspólnie pracują nad tworzeniem, walidacją i testowaniem nowych usług publicznych, pomysłów biznesowych, technologii itp. [Stawasz, Wiśniewska 2015]. Projekt realizowany zgodnie z założeniami koncepcji Living Lab wykazuje pewną specyfikę, wyrażającą się w następujących krokach:

---

[3] Walidacja to uzyskanie ostatecznego dowodu na to, iż opracowane rozwiązanie jest skuteczne w założonej funkcji, spełnia założone wymogi, standardy.

[4] Koncepcja zarządzania przy udziale interesariuszy w literaturze nazywana jest koncepcją *stakeholders*. Interesariusze to osoby, grupy osób, instytucje, które są zainteresowane wynikami działania danej organizacji. Zgodnie z podejściem stakeholders, „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów”, (Bielski M. 2004, s. 67).

- formalne powołanie zespołu realizującego projekt,
- ukonstytuowanie się struktur wspomagających zarządzanie strategiczne i kontrolne,
- określenie i przyjęcie przez interesariuszy odpowiedzialności za zadania cząstkowe,
- przesądzająca weryfikacja założeń projektu,
- opracowanie koncepcji rozwiązania,
- przygotowanie pierwowzoru rozwiązania,
- testowanie rozwiązania,
- walidacja pomysłu, (ogół czynności mających na celu zbadanie odpowiedniości, trafności lub dokładności czegoś),
- kontrola i monitoring,
- promocja działań w projekcie i komunikacja,
- wdrożenie rozwiązania i jego upowszechnienie [Stawasz, Wiśniewska 2015].

Budżet obywatelski

Budżet obywatelski, inaczej określany budżetem partycypacyjnym – to sposób, który umożliwia mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli. Środki finansowe w ramach tego budżetu mogą być przeznaczone na realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej. Budżet obywatelski jako metoda zarządzania sprawami publicznymi coraz powszechniej wykorzystywany jest w różnych miastach. Jego bezsprzeczną zaletą oprócz sfinansowania i realizowania przedsięwzięcia wskazanego przez grupę obywateli jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Kilka uwag końcowych. Nowego tzn. zintegrowanego i partnerskiego zarządzania sprawami publicznymi w polskich miastach musimy się dopiero uczyć. Dwadzieścia pięć lat funkcjonowania w Polsce demokratycznego systemu sprawowania władzy to zbyt krótki okres, aby społeczeństwo w pełni potrafiło korzystać z zalet tego systemu. Współuczestnictwo miejskich społeczności w procesie podejmowania decyzji nie kończy się z chwilą ich podjęcia, ale w rozciąga się na cały proces ich wdrażania i następstwa jakie one przynoszą. Zatem współuczestnictwo oznacza wzięcie na siebie także odpowiedzialności. Przy w dalszym ciągu występujących w polskich miastach roszczeniowych w stosunku do władz postaw obywateli, wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego napotyka na szereg przeszkód. Ponadto systemy sprawowania władzy są raczej nastawione na rządzenie hierarchiczne, a nie partnerskie – sieciowe. Kształtowanie podejścia partnerskiego – sieciowego jest po części trudne ze względu na kadencyjność władz miasta,

niski poziom zaufania społecznego, upolitycznienie struktur zarządzających w mieście. Nie mniej jednak, warunkiem konieczny podniesienia poziom jakości życia w miastach, jest podniesienie jakości zarządzania sprawami publicznymi. A to z kolei nie nastąpi, jeśli nowoczesne podejścia do zarządzania wypracowane i sprawdzone w krajach o długim okresie demokratyzacji życia społecznego, nie zostaną wprowadzone do polskiej praktyki w administracji publicznej.

1.3 Zastosowanie struktur wirtualnych w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego[5]

1.3.1 Istota koncepcji wirtualnej – ujęcie syntetyczne

Funkcjonowanie podmiotów operujących w sferze publicznej, a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, jest współcześnie przedmiotem zainteresowania zarówno teoretyków zarządzania, praktyków, jak i ustawodawców. Aktywnie poszukuje się nowych, bardziej efektywnych i skutecznych form prowadzenia bieżącej działalności w obszarze samorządu terytorialnego co wynika z kilku przesłanek, kluczowych dla dzisiejszej rzeczywistości zarządzania w tym obszarze.

Pierwszą i najważniejszą dzisiaj przesłanka jest globalizacja i związana z nią mobilność zarówno kapitału, jak i mieszkańców. Pochodną tej mobilności jest wyzwanie w postaci narastającej konkurencji pomiędzy regionami, nie tylko o nowe inwestycje i miejsca pracy, ale też o ilość i jakość kapitału społecznego, który kurczy się często w wyniku emigracji zarobkowej. Z drugiej strony, najnowsze zjawiska migracyjne z terenów Afryki Północnej mogą spowodować, że JST, chcąc świadomie kształtować kapitał społeczny uwzględniający przybyszów, zaczną konkurować o najbardziej wartościowych, wykształconych migrantów. Choć obecnie wydaje się to dość odległe, takiego scenariusza wykluczyć nie można.

Kolejnym wyzwaniem jest wyjście naprzeciw rosnącym wymaganiom ze strony interesariuszy jednostek samorządu terytorialnego (JST), w szczególności interesariuszy podstawowych jednostek, jakimi są gminy. Interesariusze ci zgłaszają konkretne potrzeby i oczekują ich sprawnego zaspokojenia, w sposób szybki i jednocześnie efektywny ekonomicznie. Taka rosnąca świadomość, w połączeniu ze zmiennością otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego organizacji, czyni aktualnymi nowe postulaty, coraz częściej formułowane w kierunku organizacji publicznych, przede wszystkim dotyczące efektywności, skuteczności i elastyczności ich funkcjonowania.

Jak wynika z powyższych rozważań, funkcjonowanie współczesnych JST nie może ograniczać się do prostego administrowania. Co więcej, nie wystarczy już stosowanie klasycznych rozwiązań zarządczych. Istnieje potrzeba zastosowania nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych odpowiadających na pojawiające się wyzwania. Jednym z takich rozwiązań jest koncepcja organizacji wirtualnej, stanowiąca alternatywę dla tradycyjnego modelu funkcjonowania JST. Celem niniejszego artykułu jest syntetyczne przedstawienie istoty takiego rozwiązania w odniesieniu do specyfiki funkcjonowania JST oraz wskazanie na przykładzie możliwości praktycznych wykorzystania koncepcji organizacji wirtualnej w praktyce funkcjonowania

---

[5] **Dr hab. Michał Flieger** - Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

JST. Celem dodatkowym jest przedstawienie wyników badan własnych autora dotyczących zastosowania omawianej koncepcji w praktyce, korzyści i trudności wdrożeniowych. Realizacja owych celów pozwoli na lepsze zrozumienie istoty koncepcji organizacji wirtualnej oraz na zobrazowanie możliwości praktycznych jej zastosowania w JST, co ma duże znaczenie aplikacyjne. Wyniki badań są jednocześnie próbą diagnozy poziomu wykorzystania tej koncepcji w praktyce.

Organizacja wirtualna ma za zadanie przetwarzać rozproszone zasoby wiedzy w wartość dodaną dla klienta [Perechuda, 1997, s. 7]. Jej specyfiką jest to, że zasoby te znajdują się w różnych organizacjach, które na czas wykonania projektu łączą się dzięki sieci kontraktów w celu wytworzenia i dostarczenia produktu do zleceniodawcy [Wamer, Witzel, 2005, s. 183]. To właśnie elastycznie kreowana sieć kontraktów stanowi istotę powiązań pomiędzy uczestnikami takiej organizacji, regulując jej strukturę organizacyjną oraz określając rolę, jaką poszczególne jednostki pełnią w tej strukturze [Van Aken, Hop, Post, 1999, s. 693]. W ten sposób, współdziałające w ramach organizacji opartej na procesach wytwórczych, organizacje-uczestnicy synchronizują w czasie rzeczywistym tzw. kluczowe czynniki sukcesu (KCS), które są jednocześnie podstawowym kryterium ich doboru. KCS to przewagi konkurencyjne, które w swoich wyspecjalizowanych obszarach posiadają uczestnicy organizacji wirtualnej [Brzozowski, 2007, nr 2, s. 7-11]. Dzięki temu tak stworzona struktura organizacyjna posiada tzw. potencjał sukcesu, wynikający z tego, że organizacja wirtualna składa się z organizacji najlepszych w branży, więc wykreowana dzięki efektowi synergii wartość dla klienta może być z dużym prawdopodobieństwem optymalna [Sankowska, Wańtuchowicz, 2007, s. 89]. Dodatkowo, produkt wytwarzany jest w sposób najbardziej efektywny z możliwych, gdyż każdy uczestnik charakteryzuje się swego rodzaju mikroefektywnością w swoim obszarze funkcjonowania. Ten fakt jest niezwykle istotny, biorąc pod uwagę kryterium efektywności, o którym wspomniano we wstępie niniejszego artykułu.

Organizacja wirtualna charakteryzuje się dużą elastycznością działania, ponieważ o jej strukturze decyduje pożądana przez klienta wartość dodana [Byrne, 1993, s. 98-103]. Ma to duże znaczenie w perspektywie zmienności i turbulencji otoczenia współczesnych JST. Integrator identyfikuje działania niezbędne do wytworzenia danej wartości i na podstawie zaprojektowanego i zoptymalizowanego procesu identyfikuje KCS-y i ich posiadaczy. Zatem, w zależności od rodzaju wykonywanego projektu, struktura organizacyjna ulega zmianom – konfiguracja organizacji-uczestników może być inna w każdym projekcie [Cyfert, 1998, s. 803]. Jest to zatem unikatowa możliwość dostosowywania struktury organizacyjnej do poszczególnych potrzeb i produktów. Należy podkreślić, że w takich strukturach stosowane są mechanizmy znane z organizacji fraktalnych – uczestnicy organizacji wirtualnej posiadają dużą autonomię działania, wykorzystuje się tunele nawi-

gowania, które wyznaczone są przez klientów wewnętrznych oraz zewnętrznych [Niedzielska, 1997, s. 754], rolą integratora jest koordynacja, monitoring oraz nawigowanie uczestników organizacji wirtualnej, stosuje się swoiste badania rynkowe pomiędzy uczestnikami procesu pozostającymi w relacji klient-dostawca. Należy zaznaczyć, że przepływy komunikacyjne pomiędzy uczestnikami organizacji wirtualnej odbywają się z wykorzystaniem najnowszych technologii informatycznych, ponieważ organizacje-uczestnicy często znajdują się w różnych miejscach [Skyrme, 1998, s. 25-26]. Choć rozbicie geograficzne organizacji wirtualnej zwykle wskazuje się jako trudność zarządzania taką konfiguracją, paradoksalnie może to wpłynąć na usprawnienie komunikacji, nie tylko poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii, ale także poprzez świadomość potencjalnych trudności i dzięki temu zachowanie szczególnej uwagi i dokładności w procesie komunikacji pomiędzy uczestnikami struktury.

Należy pamiętać, że struktura wirtualna organizacja wirtualna wiąże się także z innymi problemami, które mogą się pojawić w procesie zarządzania nią. Należą do nich: trudności w kreowaniu jednolitej kultury organizacyjnej i stąd potencjalne problemy komunikacyjne oraz percepcyjne [Koźmiński, Piotrowski, 1998]; trudności nadzoru i kontroli uczestników, często działających w innych krajach lub częściach świata; problemy wynikające z różnych stylów i metod zarządzania [Venkatraman, Henderson, 1998, s. 33-48]; problemy z określeniem rynku, na którym funkcjonuje dana organizacja wirtualna i uczestnicy oraz problemy z działalności konkurencyjną uczestników w innych, równoległych projektach [Olesiński, 2010]. Pomimo wymienionych trudności związanych z funkcjonowaniem organizacji wirtualnych, taka forma realizacji projektów pozostaje atrakcyjna ze względu na liczne zalety, związane przede wszystkim ze wspomnianą wyżej elastycznością oraz efektywnością.

1.3.2 Struktura wirtualna w urzędach gmin

Koncepcja organizacji wirtualnej dostarcza urzędom gmin nowych perspektyw realizacji procesów z wykorzystaniem organizacji zewnętrznych, dobieranych na zasadzie posiadanych kluczowych kompetencji. W tym przypadku zatem, urząd występuje jako integrator, a pożądaną wartością dodaną jest produkt/usługa, która jest wyjściem danego procesu. Proces budowy organizacji wirtualnej przez urząd gminy przedstawia tabela 1.

Procedura przedstawiona w tabeli 1 jest uniwersalna i pokazuje, w jaki sposób możliwe jest stworzenie struktury wirtualnej i wykorzystanie rozproszonych zasobów rynkowych do realizacji procesów urzędów gmin [Mowshowitz, 1999, s. 30-37]. Dzięki zaangażowaniu wyspecjalizowanych firm zewnętrznych urząd zwiększa efektywność procesu, co uwidacznia się w zastosowanym systemie mierników. Dodatkowo, urząd nie musi utrzy-

mywać zbędnych zasobów, które w tym przypadku zostają zidentyfikowane oraz dostarczone przez wyspecjalizowane firmy posiadające kluczowe czynniki sukcesu. Koncepcja ta powinna być traktowana jako atrakcyjna alternatywa oraz komplementarne uzupełnienie sposobu realizacji procesów w urzędach gmin.

Tabela 1. Projektowanie struktury organizacji wirtualnej przez urząd gminy

Lp.	Działanie projektowe	Cel działania projektowego
1	Identyfikacja procesu	Prowadzi do wstępnego określenia działań i czynności procesowych niezbędnych do realizacji zidentyfikowanej wartości dodanej będącej wyjściem projektowanego procesu
2	Optymalizacja procesu	Wykorzystując metody optymalizacyjne i system mierników, doprecyzowane zostają operacje i czynności procesowe, ich specyfika, ilość oraz kolejność
3	Identyfikacja wartości dodanych mikro	Specyfikacja pożądanych wartości dodanych oczekiwanych od poszczególnych uczestników struktury wirtualnej odpowiedzialnych za realizacje poszczególnych operacji procesowych
4	Identyfikacja KCS	Przypisanie poszczególnym operacjom i wartościom dodanym mikro niezbędnych KCS, zapewniających ich właściwą realizację
5	Identyfikacja i zaproszenie do współpracy firm posiadających KCS	Rozpoznanie rynku pod katem firm spełniających wymagania związane z posiadaniem konkretnych KCS oraz skierowanie do nich oferty współpracy
6	Negocjacja i podpisanie kontraktów	Wypracowanie mechanizmów i warunków współpracy pomiędzy poszczególnymi uczestnikami struktury wirtualnej
7	Rozpoczęcie współpracy w celu realizacji procesu	Koordynacja, monitoring, nawigowanie i wsparcie realizacji wartości dodanych mikro i makro
8	Podsumowanie i rozliczenie realizacji procesu	Rozliczenie z uczestnikami procesu w oparciu o zasady współpracy ustalone w zawartych kontraktach

Źródło: Opracowanie własne

1.3.3 Zastosowanie struktur wirtualnych w praktyce – wyniki badań

W celu realizacji zadań przedstawionych we wstępie niniejszego opracowania przeprowadzono badania empiryczne obrazujące wybrane aspekty związane z zastosowaniem struktur wirtualnych przez gminy w praktyce. W pierwszej kolejności zbadano, czy koncepcja organizacji wirtualnej stosowana jest przez badane gminy, następnie, jeżeli tak, to do jakiego rodzaju przedsięwzięć. W dalszej kolejności zbadano zalety stosowania struktur wirtualnych, wady oraz trudności wdrożeniowe. Badania przeprowadzono w dwudziestu gminach z terenu województwa Wielkopolskiego w postaci ankiet oraz pogłębionych wywiadów bezpośrednich. Wywiady przeprowadzono z sekretarzami gmin, w gminach deklarujących zastosowanie praktyczne omawianej koncepcji. Wyniki badań przedstawiono poniżej. Pierwszym pytaniem, na które poszukiwano odpowiedzi w prowadzonych badaniach, było to, czy gminy znają i stosują koncepcję wirtualną w swojej bieżącej działalności (tabela 2).

Tabela 2. Zastosowanie struktur wirtualnych w gminach

Lp.	Badana cecha	Liczba gmin	% gmin
1	Koncepcja wirtualna nie jest znana	9	45
2	Koncepcja wirtualna jest znana, ale nie jest stosowana w praktyce	5	25
3	Koncepcja wirtualna jest stosowana w bieżącym zarządzaniu.	6	30

Źródło: Opracowanie własne

Jak pokazują wyniki badań przedstawione w tabeli 2, struktury wirtualne stosowane są przez 6 z 20 badanych gmin, co daje 30% próby badawczej. Badania wykazały też, że koncepcja ta jest słabo znana badanym gminom – aż 45% badanych gmin jej nie zna. 25% badanych gmin ma świadomość i wiedzę dotyczącą tego typu struktur, lecz nie stosuje ich w praktyce.
Do kolejnego etapu badań zakwalifikowano tylko te gminy, które stosują struktury wirtualne w praktyce i które w związku z tym posiadają wiedzę niezbędną do udzielenia odpowiedzi na postawione problemy badawcze (6 gmin). Pierwszym obszarem badań w tej grupie objęto rodzaje przedsięwzięć, które badane gminy realizują z wykorzystaniem struktur wirtualnych. Wyniki w tym zakresie przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Rodzaje przedsięwzięć realizowanych przez gminy w ramach struktur wirtualnych

Lp.	Rodzaj przedsięwzięcia	Przykład przedsięwzięcia
1	Budowlane	Drogowe, wodno-kanalizacyjne, remontowe, infrastruktura gazowa
2	Projektowe	Analiza i opracowanie projektów inwestycyjnych finansowanych z różnych źródeł, przede wszystkim ze środków UE
3	Planistyczne	Opracowanie strategii rozwojowych, studium rozwoju, biznes planów, strategii społeczno-gospodarczych gminy i regionu
4	Marketingowe	Badania rynku, organizacja wydarzeń kulturalno-rozrywkowych
5	Polityczne	Porozumienia strategiczne, grupy nacisku
6	Rozwojowe	Organizacja targów, konkursów gospodarczych, wymian gospodarczych

Źródło: Opracowanie własne

Jak pokazują wyniki badan przedstawione w tabeli 3, struktury wirtualne wykorzystywane są przez gminy w dość szerokim zakresie. Dominują działania o charakterze rozwojowym, tzn. inwestycje budowlane oraz działania związane z poszukiwaniem możliwości ich finansowania, a także będące podstawą wymienionych – czynności planistyczne, takie jak przygotowanie strategii rozwoju i ich elementów składowych w postaci biznes planów, harmonogramów itp. Poza tym, szeroko rozumiana działalność marketingowa, dotycząca badań rynkowych oraz organizacji różnego rodzaju eventów lokalnych. Ciekawym obszarem wykorzystania struktur wirtualnych są działania na arenie politycznej, związane z tworzeniem grup interesów i wspólnym realizowaniem celów w tym obszarze. Badane gminy stosowały struktury wirtualne również do działań rozwojowych na terenie gminy i w interesie całego regionu, aktywizujące przede wszystkim lokalnie funkcjonujące podmioty gospodarcze, a także wspomagające ich rozwój, np. poprzez organizację wymian gospodarczych z partnerami lokalnymi.
W dalszej kolejności badaniu poddano zalety zastosowania struktur wirtualnych w badanych gminach. Zalety te przedstawiono w tabeli 4.

Jak wynika z rezultatów badań przedstawionych w tabeli 4, gminy wykorzystujące struktury wirtualne w praktyce wymieniły szereg korzyści, które ich zdaniem wynikają z angażowania się w tego rodzaju przedsięwzięcia. Do podstawowych zaliczyć należy możliwość wykorzystania zasobów, które pozostają poza obszarem własności gminy, a które posiadają kontrahenci organizacji wirtualnej. Gminy zwracały uwagę w szczególności na profesjonalną i unikalną wiedzę i doświadczenie firm kooperujących, a zatem na zasoby niematerialne. Ciekawą zaletą jest również fakt, że firmy-

kooperanci stają się bardziej innowacyjne i zaangażowane w przedsięwzięcie wtedy, gdy traktowane są jako równorzędni partnerzy realizowanych projektów, co może mieć znaczący wpływ na wartość dodaną będącą wyjściem realizowanego procesu.

Tabela 4. Zalety stosowania struktur wirtualnych przez badane gminy

Lp.	Nazwa zalety
1	Ułatwiony dostęp do obcych zasobów, w szczególności niematerialnych, konw-how
2	Partnerstwo we współpracy skutkujące większą innowacyjnością i zaangażowaniem partnerów
3	Możliwość uczenia się od profesjonalnych partnerów biorących udział w przedsięwzięciu
4	Możliwość budowy kapitału relacyjnego skutkującego łatwiejszą i szybszą realizacja przedsięwzięć w przyszłości
5	Większa wiarygodność realizowanych przedsięwzięć ze względu na współpracę z najlepszymi
6	Duża efektywność operacyjna wynikająca z eliminacji zbędnych działań (podejście procesowe) oraz profesjonalizmu kontrahentów (czasowa, ekonomiczna, jakościowa)
7	Elastyczność i swoboda w konstruowaniu struktur
8	Możliwość zaspokojenia szerokiej gamy różnorodnych potrzeb lokalnych w krótkim czasie

Źródło: Opracowanie własne

Warto także zaznaczyć, że bieżący i stały udział w tworzeniu struktur wirtualnych powoduje powstanie sieci współpracy i cennego kapitału relacyjnego, który tworzy swoistą bazę dla nowo kreowanych przedsięwzięć, co skutkuje ułatwioną współpracą w przyszłości. Wiąże się to z wykorzystaniem znanych już mechanizmów współpracy z kontrahentami, z którymi wcześniej realizowano wspólne przedsięwzięcia.

Badania wskazały także na aspekt polityczny stosowania struktur wirtualnych, ponieważ realizacja przedsięwzięć z najlepszymi dostarcza argumentów świadczących na rzecz efektywności i skuteczności w realizacji projektów oraz pozwala wykazać umiejętności zarządcze władz lokalnych przed różnymi grupami interesariuszy. Fakt ten ma szczególne znaczenie w aspekcie specyfiki zarządzania publicznego, gdzie elementy polityczne odgrywają znaczną rolę i może być znaczącym elementem zachęcającym władze publiczne do stosowania struktur wirtualnych.

Celem prowadzonych badan było również wskazanie wad i trudności stosowania struktur wirtualnych w praktyce. Wyniki badan w tym obszarze przedstawia tabela 5.

Jak wynika z treści zawartych w tabeli 5, zastosowanie struktur wirtualnych w praktyce napotyka na pewne wady i trudności. Część z nich związana jest z rozproszeniem geograficznym kontrahentów, co wpływa na utrudniony proces komunikacji i w związku z tym na ograniczenie możliwości bieżącego monitorowania i nawigowania operacji procesowych i wartości dodanych mikro, będących wyjściami poszczególnych kontrahentów. Rozproszenie powoduje także trudności w poszukiwaniu pożądanych KCS, gdyż potencjalni kontrahenci mogą znajdować się w różnych, często odległych lokalizacjach. Kolejną wymienioną przez badane gminy trudnością jest czasochłonność ustalania szczegółów z partnerami oraz ujęcie ich w postaci spójnego kontraktu. Dotyczy to często także kwestii wynagrodzenia za wykonywane operacje. Ważnym elementem wpływającym na możliwość swobodnego wykorzystania struktur wirtualnych przez gminy są zapisy ustawy o zamówieniach publicznych, które w wielu przypadkach ograniczają swobodę gmin w tym zakresie.

Tabela 5. Wady oraz trudności stosowania struktur wirtualnych w gminach

Lp.	Wady i trudności
1	Utrudniona komunikacja związana z rozproszeniem terytorialnym kontrahentów
2	Ograniczone możliwości bieżącej kontroli oraz efektywnego monitorowania i nawigowania operacji pozostających w gestii kontrahentów
3	Trudności w poszukiwaniu partnerów nowo kreowanych przedsięwzięć
4	Problemy z jednoznacznym zdefiniowaniem KCS zarówno na etapie projektowym, jak i na etapie weryfikacji potencjalnych partnerów
5	Długotrwały proces negocjacji warunków kontraktów
6	Ograniczenia płynące z ustawy o zamówieniach publicznych
7	Konieczność poszukiwania niełatwych kompromisów pomiędzy kosztem, jakością, czasem i elastycznością podejmowanych przedsięwzięć

Źródło: Opracowanie własne

1.3.4 Przykład zastosowania koncepcji organizacji wirtualnej przez gminę

W celu zobrazowania możliwości wykorzystania koncepcji wirtualnej przez gminę, przykładowej analizie poddano konfigurację i realizację procesu „Informacji i promocji”. W badanym urzędzie proces ten składa się z układu dwóch równolegle przebiegających podprocesów: podprocesu za-

rządzania informacją oraz podprocesu promocji gospodarczej. Każdy z podprocesów składa się z trzech gniazd produkcyjnych. Ich układ oraz zadnia przedstawia tabela 6.

Jak pokazuje przykład przedstawiony w tabeli 6, koncepcja wirtualna w analizowanym urzędzie gminy stosowana jest na różnych poziomach zarządzania procesem. W podprocesie zarządzania informacją koncepcja ta stosowana jest w wewnętrznej konfiguracji gniazda 3 – gniazdo to można zatem nazwać organizacją wirtualną. Składa się ono z sieci organizacji-uczestników, które zostały dobrane przez urząd pod względem posiadanych kluczowych kompetencji. Dotyczy to np.: mediów lokalnych, agencji promocyjno-reklamowych, organizacji sektora IT oraz osób indywidualnych (np. dziennikarzy). Gniazdo 3 – integrator – oprócz aktywnego uczestnictwa w realizacji swoich zadań – zajmuje się koordynacją, monitoringiem oraz nawigowaniem działań z obszaru realizacji programu zarządzania informacją.

Również podproces promocji gospodarczej aktywnie wykorzystuje gniazdo 3 do tworzenia organizacji wirtualnej w obszarze realizacji programu promocji stworzonego oraz zoptymalizowanego w gniazdach 1 i 2. W tym przypadku współpraca obejmuje uczestników w postaci: agencji promocyjno-marketingowych, organizacji poligraficznych, firm cateringowych, firm obsługujących uczestnictwo gminy w targach i innych wydarzeniach promocyjnych, organizacji porządkowych oraz mediów. Gniazdo 3 pełni rolę integratora, a organizacja wirtualna powstaje na poziomie lokalnym (stanowi gniazdo 3). Przykład ten pokazuje możliwości optymalizacji procesów dzięki wykorzystaniu koncepcji organizacji wirtualnej na poziomie organizacji funkcjonowania poszczególnych gniazd procesowych.

Współczesne zmiany w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym wywierają znaczący wpływ na wymagania stawiane jednostkom samorządu terytorialnego. Sprostanie tym wymogom czyni aktualnym postulat sięgania po najnowocześniejsze rozwiązania organizacyjne przez menedżerów lokalnych, co jest często utrudnione zarówno przez brak wiedzy dotyczącej nowoczesnych koncepcji i metod zarządzania, jak również z powodu braku przekonania co do możliwości aplikacyjnych oraz pojawiających się trudności wdrożeniowych.

Wyniki rozważań oraz badań przedstawionych w niniejszym artykule wskazują jednoznacznie, że struktury wirtualne mogą być wykorzystywane w jednostkach samorządu terytorialnego i stanowią zarówno alternatywę, jak i komplementarne uzupełnienie struktur tradycyjnych, na których opiera się większość JST funkcjonujących na terenie kraju. Decyzja o wykorzystaniu tych struktur należy do władz lokalnych i może przynieść wymierne skutki w procesie poprawy skuteczności i efektywności zaspokajania potrzeb lokalnych. Badania wykazały, że struktury te mogą być z powodzeniem stosowane w szeregu obszarów funkcjonowania JST, takich jak np. budownictwo,

marketing, przygotowanie i realizacja inwestycji, pozyskanie i wykorzystanie środków UE, jak również przedsięwzięcia o charakterze politycznym.

Tabela 6. Gniazda produkcyjne procesu informacji i promocji

Nr gniazda	Zadnia gniazda w procesie
Gniazdo pierwsze	Analiza stanu i sytuacji bieżącej gminy odpowiednio: w obszarze badania opinii klientów zewnętrznych oraz działań promocyjnych i potencjalnych uczestników tych działań (firm-uczestników organizacji wirtualnej),
Gniazdo drugie	Opracowanie programu działań związanego z optymalizacją realizacji podprocesów pod kątem ich przebiegu, mikrowartości dodanych wymaganych od poszczególnych gniazd oraz pod kątem doboru potencjalnych uczestników. W tym obszarze dokonuje się również analizy połączeń dynamicznych pomiędzy uczestnikami przedsiębiorstwa wirtualnego w aspekcie potencjalnych propozycji kontraktowych
Gniazdo trzecie	Realizacja podprocesów – w tym przypadku dokonywane są działania związane z wdrożeniem ustaleń opracowanych w gniazdach nr 1 i 2, czyli praktyczna realizacja założeń związanych ze stworzeniem organizacji wirtualnej

Źródło: Opracowanie własne

Wdrożenie struktur wirtualnych niesie ze sobą wiele korzyści, z których do najważniejszych zaliczyć należy wzrost efektywności i sprawności działania samorządu, jak również zwiększenie możliwości i zakresu oraz szybkości realizacji usług, a także nabywanie specjalistycznej wiedzy i doświadczeń w procesie współpracy z najlepszymi. Korzyści te mogą być istotną przesłanką za wykorzystaniem struktur wirtualnych przez JST. Równocześnie istnieją pewne trudności związane z wykorzystaniem tych struktur, takie jak np. trudności komunikacyjne, kontrolne oraz przygotowawcze (czasochłonność). Należy jednak zaznaczyć, że świadomość występowania owych trudności powinna mieć charakter konstruktywny i powinna służyć przygotowaniu rozwiązań neutralizujących, ułatwiających proces zarówno wdrażania, jak i zarządzania przedsięwzięciami wirtualnymi.

1.4 Partycypacja społeczna w zarządzaniu finansami gminy – budżet obywatelski i fundusz sołecki[6]

1.4.1 Zarządzanie finansami w samorządach gminnych a partycypacja społeczna

Skuteczność i efektywność działań podejmowanych przez samorządy terytorialne w Polsce jest przedmiotem zainteresowania obywateli i też nauki. Trzeba podkreślić, że potrzeba wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego, w tym szczególnie w wykorzystaniu i zarządzaniu publicznymi zasobami, jest postulowana od wielu lat. Odnosi się to szczególnie do transparentności zarządzania tymi zasobami. Wprawdzie na szczeblu centralnym i w niektórych samorządach wdrożono planowanie opierające się o budżet w układzie zadaniowym [Por. Kozłowski, 2012], także obsługę obywateli przy wykorzystaniu nowoczesnych metod komunikacji (wykorzystywanie systemów IT, e-administracja) czy w ogóle założeń ujętych w *New Public Management*, to zakresu tych zmian nie można ocenić pozytywnie. Modeli zarządzania w administracji publicznej usprawniających wykorzystanie zasobów pozostających w jej dyspozycji jest wiele i zależą one od specyficznych warunków, do jakich są implementowane. G. Peters[7] wyróżnia trzy, które zastępują tradycyjną administrację publiczną. Zalicza do nich *New Public Management* (Nowe Zarządzanie Publiczne), *Public Governance* czy też *Public Participation* (partycypacja publiczna).

W ostatnich latach w Polsce można zaobserwować dążenie do wdrożenia koncepcji partycypacji społecznej jako elementu rzeczywistej samorządności na szczeblu lokalnym i narzędzia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Włączenie obywateli w proces zarządzania (a ściślej planowania i bezpośredniego decydowania) finansami jednostki samorządowej, zmierza do urzeczywistnienie idei, według której obywatele bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli w radach, decydują o wykorzystaniu zasobów pozostawionych samorządom do ich dyspozycji [Nogalski, Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska, 2015, s. 83]. Partycypacja społeczna pozwala na większą identyfikację mieszkańców z działalnością władz gminy i jest też elastycznym i niezależnym politycznie procesem, który bazując na otwartych spotkaniach z mieszkańcami, skutecznie podnosi efektywność polityki gminnej [Kębłowski, 2013, s. 14].

Tradycyjne planowanie budżetowe ogranicza się do podejmowania decyzji w wąskim gronie osób skupionych w organie stanowiącym i wykonaw-

---

[6] **Dr hab. Andrzej J. Kozłowski prof. nadzw., dr Anna Świrska**, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

[7] http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/gove_01_-_perito_-_guy_peters_-_paper_0.pdf (16.02.2016).

czym gminy. Natomiast wdrożenie do planowania zasady partycypacji społecznej deleguje część uprawnień decyzyjnych mieszkańcom gminy. Można w związku z tym przyjąć, że w obrębie gminy funkcjonują plany określane i akceptowane przez organy gminne i w ich ramach plany finansowe będące skutkiem partycypacji w procesie zarządzania finansami. Planami tymi są wyodrębnione z budżetu gminy i bezpośrednio określane przez mieszkańców gminy: budżet obywatelski i fundusz sołecki. Kwestia partycypacji społecznej w kształtowaniu lokalnych wydatków oraz transparentności zarządzania finansami jest podstawowym problemem podjętym w artykule. Celem zaś jest przedstawienie dwóch narzędzi partycypacji społecznej w zarządzaniu finansami na szczeblu gminnym: budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego. Artykuł podzielono na trzy części, w których omówiono istotę partycypacji społecznej w sferze zarządzania finansami samorządowymi, różnice i podobieństwa budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego, a także przedstawiono dane liczbowe dotyczące wykonania funduszy sołeckich i budżetów obywatelskich w roku 2015.

Partycypacyjność jest pojęciem wieloznacznym znajdującym zastosowanie w wielu obszarach funkcjonowania gospodarki. Partycypacja oznacza współuczestniczenie, udział czy też bezpośrednie uczestnictwo oraz współdziałanie[8]. Do form partycypacji, a więc uczestniczenia zalicza się komunikację (petycje, konsultacje, opinie), wspólne podejmowanie decyzji (demokracja uczestnicząca, budżet partycypacyjny) czy też samorząd (terytorialny, zawodowy, pracowniczy) [Lewenstein, Schindler, Skrzypiec, 2010, s. 57]. W literaturze można spotkać się z rozróżnieniem partycypacji na bierną (polegającą na opiniowaniu i doradzaniu) czy też czynną (sprowadzającą się do aktywnego udziału w procesie decydowania) oraz obligatoryjną – wymaganą prawem (płacenie podatków, opłaty za korzystanie z urządzeń administracji publicznej, ławnicy sądowi) i fakultatywną – niewymaganą przepisami prawa[9]. Partycypacja posiada trzy podstawowe znaczenia:

- partycypacja społeczna, tzw. horyzontalna (wspólnotowa). *Sensu largo* traktowana jest jako udział obywateli w podejmowaniu decyzji lub współuczestniczeniu w decyzjach dotyczących funkcjonowania ich społeczności. W tym znaczeniu pojęcie partycypacji dotyczy udziału osób w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach lokalnych, do których przynależą lub w których żyją na co dzień. Można tu wymienić np. aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania (lokalnych) grup obywatelskich i organizacji pozarządowych. Dla tego rodzaju partycypacji właściwy punkt odniesienia stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego. Można również odnieść wrażenie, że o tak rozumianą partycypację w istocie najczęściej chodzi w dyskusjach nad

[8] http://sjp.pwn.pl/sjp/partycypowac;2570796.html, (28 grudnia 2014).
[9] http://prawo-old.prawo.uni.wroc.pl/pliki/11455, (16 grudnia 2014).

aktywnością obywatelską Polaków i polskiego społeczeństwa [Lewenstein, Schindler, Skrzypiec, 2010, s. 58-59];

- partycypacja publiczna, która dotyczy angażowania się jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego. Inne terminy stosowane na określenie partycypacji publicznej to: „partycypacja obywatelska", „partycypacja wertykalna", „zarządzanie partycypacyjne". W polskiej literaturze pojęcie „partycypacja publiczna" rzadko występuje, zamiast niego używa się terminu „partycypacja obywatelska" [Piasecki, 2009, s. 28] albo „partycypacja społeczna" [Wygnański, Długosz, 2005, s. 9]. Do działań podejmowanych w ramach partycypacji publicznej można zaliczyć: uczestnictwo w wyborach lub w konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej, przekazywanie organom władzy oczekiwań społeczności lokalnej [Kaźmierczak, s. 84]. Partycypacja publiczna obejmuje cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot politycznych: aktywność publiczną, zaangażowanie obywateli, partycypację wyborczą i partycypację obowiązkową;
- partycypacja indywidualna – obejmuje codzienne wybory i działania podejmowane przez jednostkę i wyrażające jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Ten typ partycypacji zawiera, np. stosowanie zasad społecznie odpowiedzialnej konsumpcji, finansowe wspieranie działań dobroczynnych czy uczestnictwo w ruchach społecznych [Kaźmierczak, s. 86]. W odniesieniu do zarządzania przedsiębiorstwem można wyróżnić partycypację organizacyjną – rozumianą jako uczestniczenie pracowników w życiu przedsiębiorstwa, a także udział w procesie decydowania.

Na szczeblu samorządowym, w kontekście zarządzania finansami, partycypacja sprowadza się do planowania budżetowego ze świadomym udziałem społeczności lokalnej i członków społecznych organów samorządowych [Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska, 2014, s. 118]. Jest ona partycypacją fakultatywną, gdyż jej istnienie nie jest determinowane przepisami prawa. Władze samorządowe podejmują decyzję o udziale obywateli w procesie planowania budżetowego suwerennie lub na wyraźną prośbę mieszkańców. Planowanie budżetowe „partycypacyjne" to proces podejmowania decyzji, poprzez który obywatele prowadzą rozmowy i negocjują nad dystrybucją środków publicznych. Jest to więc proces podejmowania decyzji przez mieszkańców oraz władze samorządowe, na co przeznaczyć środki finansowe lub ich wyznaczoną część. Społeczeństwo wówczas jest konsultowane i uczestniczy w spotkaniach, podczas których podejmuje decyzje dotyczące planowania wydatków budżetowych oraz przeznaczenia wyznaczonych środków finansowych. Budżet zawierający elementy partycypacji społecznej posiada wiele zalet. Jest narzędziem budującym zaufanie społeczne miesz-

kańców do władz samorządowych i przede wszystkim samych mieszkańców w stosunku do innych mieszkańców [Kębłowski, 2013, s. 14-15]. To z kolei stanowi istotę funkcjonowania wspólnoty samorządowej.

Kluczowym narzędziem planowania partycypacyjnego w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich jest fundusz sołecki, a w gminach miejskich budżet obywatelski. Inicjatywa wprowadzenia budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego do planu finansowego gminy przede wszystkim ma na celu pobudzić zaangażowanie mieszkańców w procesy finansowe gminy. Szczególnie ma zwiększyć partycypację społeczną w samorządzie, która do tej pory ograniczała się jedynie do biernego uczestniczenia w posiedzeniach rady gminy, udziału w wyborach przedstawicieli do władz gminy, czy opowiedzenia się po jednej ze stron w referendum. Obecnie można zauważyć wiele innych korzyści wynikających z wykorzystania tych narzędzi, np. w sferze finansów, czy w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy. Można uznać, że budżet obywatelski i fundusz sołecki są narzędziami „odbierającymi" pełną, autorytarną władzę nad finansami publicznymi urzędnikom. Ich zastosowanie powoduje swoistą zamianę ról, gdzie lokalna administracja zaczyna bardziej służyć społeczeństwu niż nim rządzić [Górski, 2007, s. 43].

1.4.2 Budżet obywatelski i fundusz sołecki – podobieństwa i różnice

Budżet obywatelski oraz fundusz sołecki są narzędziami partycypacji społecznej i stanowią wydzieloną część w budżetach gmin o przeznaczeniu której mogą decydować mieszkańcy. Trzeba jednak podkreślić, że fundusze te różnią się od siebie w wielu kwestiach. Pierwszą rozbieżnością jest umocowanie prawne. O ile fundusz sołecki funkcjonuje w oparciu o przepisy prawne (Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014, Dz. U. 2014, poz.301), to budżet obywatelski jest jedynie wyrazem swoistej „umowy społecznej" zawartej między mieszkańcami i władzami gminy. Jego podstawę prawną stanowi artykuł 5a Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.), na mocy którego w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami. Stąd, wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest zgodne z obowiązującymi w Polsce przepisami, aczkolwiek pojęcie „budżetu obywatelskiego" czy „partycypacyjnego" nie funkcjonuje w polskim prawodawstwie. Należy podkreślić, że budżet obywatelski nie jest tożsamy z konsultacjami społecznymi. W przypadku budżetu obywatelskiego mieszkańcy muszą mieć gwarancję, że ich wola zostanie uszanowana, a wybrane przez nich projekty – sfinansowane w kolejnym roku budżetowym. Przyjęło się więc, że w przypadku budżetu obywatelskiego władze gminy zobowiązują się do tego, że

decyzje mieszkańców zostaną przez nie uznane za wiążące[10]. K. Bandarzewski krytycznie ocenia takie podejście, bowiem zawierane w taki sposób umowy są nieważne i nie wiążą żadnej ze stron. W przypadku zerwania takiej umowy radni nie ponosiliby żadnych konsekwencji, a jej zawarcie tylko wówczas miałby sens, gdyby radni za jej nieprzestrzeganie ponosili konsekwencje[11]. Tym samym mieszkańcy nie mają żadnych środków prawnych, aby dochodzić spełnienia obietnic złożonych przez władze, w przypadku gdy te nie zrealizują wybranych przez mieszkańców zadań. Jedyną konsekwencją za niewykonanie przedsięwzięć wyznaczonych w budżecie obywatelskim, może być niegłosowanie na członków organów lokalnych w kolejnych wyborach samorządowych lub zorganizowanie referendum odwoławczego.

Drugą różnicę stanowi sposób i forma rozliczenia kwoty, jaka jest przeznaczona na realizację zadania w ramach funduszu sołeckiego czy budżetu obywatelskiego. Ten aspekt funkcjonowania ma bardzo istotne znaczenie dla gospodarki finansowej i zarządzania finansami gminy. W przypadku budżetu obywatelskiego kwota przeznaczona na realizację zadania jest uchwalana przez organ uchwałodawczy. Jest to więc wartość uznaniowa i jej wysokość może zmieniać się w kolejnych latach. Ponadto, nie istnieje konieczność informowania mieszkańców o przesłankach i kryteriach wpływających na wysokość kwoty. Takie rozwiązanie jest korzystne dla władz gminy, które mogą zaplanować wysokość budżetu obywatelskiego z uwzględnieniem bieżącej sytuacji dochodowej gminy lub adekwatnie do zaplanowanych wydatków. Kwota ta jest rozdysponowywana pomiędzy zgłoszone i zatwierdzone projekty, które uzyskają największe poparcie mieszkańców. Z kolei, wielkość funduszu sołeckiego (przypadająca na dane sołectwo) uzależniona jest od liczby jego mieszkańców oraz dochodów bieżących gminy. Wyznacza ją gmina na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów. W ustawie o funduszu sołeckim zawarto wzór, za pomocą którego oblicza się wysokość środków przypadających na dane sołectwo [Piękniejsza wieś! Fundusz sołecki – poradnik, s. 8].

$$F=(2+\frac{L_m}{100})*K_b$$

Gdzie:

F – wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność Kb,

L_m – liczba mieszkańców sołectwa według stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określona na podstawie prowadzonego przez

[10] http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf, (dostęp: 18 grudnia 2014 r.).

[11] http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K. Bandarzewski-.pdf, (dostęp: 18 grudnia 2014 r.).

gminę zbioru danych stałych mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,
K_b – kwota bazowa – obliczona jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego [Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, art. 3 pkt 1].

Ponadto, bardzo korzystnym elementem istnienia funduszu sołeckiego w ramach budżetu gminy jest fakt zwrotu w formie dotacji celowej, części wydatków wykonanych w ramach tego funduszu. Jest to wymierny czynnik dla władz samorządowych, który motywuje je do stosowania tego narzędzia. Zwrot ten umożliwia władzom gminy realizację drobnych projektów inwestycyjnych oraz jednoczesne zmniejszenie kosztów – wydatków budżetowych. W przypadku budżetu obywatelskiego taka refundacja nie występuje. Zgodnie z obowiązującą ustawą wydatki wykonane w ramach funduszu podlegają zwrotowi w następującej wysokości:

1. 40% wykonanych wydatków – dla gmin, w których kwota bazowa (Kb) jest mniejsza od średniej kwoty bazowej kraju (Kbk),
2. 30% wykonanych wydatków – dla gmin, w których kwota bazowa (Kb) wynosi od 100% do 120% średniego Kbk w skali kraju,
3. 20% wykonanych wydatków – dla gmin, w których kwota bazowa (Kb) jest większa od 120% i nie większa niż 200% średniego Kbk w skali kraju.

Jeżeli rada gminy uzna, że może przeznaczyć dla danego sołectwa większą sumę pieniędzy, to może to zrobić. Jednak zwiększona wysokość środków funduszu nie jest wliczana do wydatków wykonanych w ramach funduszu, od których przysługuje częściowy zwrot. Kolejną różnicą budżetu obywatelskiego oraz funduszu sołeckiego jest ich sposób implementacji i realizacji. O ile w przypadku tego drugiego, procedura wdrożenia, zastosowania i rozliczenia jest zawarta w ustawie i nie budzi większych wątpliwości, o tyle procedura planowania funduszu obywatelskiego jest bardziej skomplikowana. Wiąże się to przede wszystkim z brakiem formalnych wytycznych (brakiem regulacji prawnych), wysokością kwot (są one dużo wyższe niż w przypadku kwot funduszu sołeckiego), liczbą projektów zgłaszanych do realizacji, zasięgiem terytorialnym – czyli uogólniając, jego skalą.

W związku z wieloma modelami budżetu obywatelskiego wprowadzanego w Polsce, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w Polsce (MAC)

przedstawiło standardy, które powinny być zachowane podczas tworzenia budżetu partycypacyjnego[12]. Zaleca ono, aby:

- wybór inwestycji przygotowywanych do realizacji w ramach budżetu dotyczył poziomu maksymalnie bliskiego mieszkańcom (np. dzielnicy);
- proces przygotowania budżetu obywatelskiego był szczegółowo zaplanowany i rozpoczynał się z odpowiednim wyprzedzeniem;
- zadbać o reprezentatywną grupę lokalną w procesie przygotowywania budżetu obywatelskiego;
- monitorować reprezentatywności grup w ramach JST zaangażowanych w realizację budżetu obywatelskiego. Jeśli pojawi się nadreprezentacja jakiejś z grup bądź niedoreprezentowanie, należy zadbać o przywrócenie równowagi;
- możliwie jak najlepiej merytorycznie przygotować osoby, które będą brały udział w podejmowaniu decyzji dotyczących budżetu obywatelskiego (dostarczyć optymalnie dużo wiedzy na temat realiów finansowych JST);
- radni oraz urzędnicy uczestniczyli od samego początku w procesie przygotowywania budżetu obywatelskiego, aby stanowili swoistych moderatorów debat w ramach dzielnic, czy osiedli;
- upubliczniać każdą decyzję dotyczącą przygotowywania budżetu obywatelskiego wraz z jej uzasadnieniem;
- materiały przeznaczone dla mieszkańców były napisane przystępnym językiem, bez specjalistycznych sformułowań, które mogą spowodować trudności w zrozumieniu problemu;
- upublicznić skład zespołu, który zajmuje się przygotowywaniem budżetu obywatelskiego, podział zadań oraz dane kontaktowe do tych osób tak, aby zainteresowani mogli na bieżąco przekazywać swoje uwagi/sugestie na temat projektu;
- upubliczniać wszelkie spory bądź rozbieżności związane z ustaleniem realizowanych inwestycji/priorytetów;
- określić czas, jaki jest przewidziany na podjęcie decyzji oraz zasoby, jakie będą wykorzystane w celu przygotowania projektu budżetu;
- na samym początku pracy nad budżetem obywatelskim opracować system ewaluacyjny projektu w celu dokonania podsumowania na zakończenie oraz wykorzystania wniosku w kolejnych edycjach.

Te ogólnie sformułowane wskazówki dla „dobrych praktyk budżetu obywatelskiego" zostały wzbogacone też o propozycję etapów realizacji budżetu obywatelskiego. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAC) wymienia tu osiem faz implementacji i wykonania budżetu.

[12] https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny, (dostęp: 19 grudnia 2014 r.).

Rysunek 1. Fazy wprowadzania budżetu obywatelskiego zgodne z zaleceniami MAC
Źródło: https://mac.gov.pl/aktualnosci/jak-wprowadzic-budzet-partycypacyjny (1.04.2015)

Kolejną różnicę między funduszem sołeckim a budżetem obywatelskim stanowi rodzaj gminy, w jakiej wdrażane są te narzędzia. Budżet obywatelski może zostać wydzielony tylko w budżetach gmin miejskich, a fundusz sołecki – w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich, w których funkcjonują sołectwa. Obecnie dosyć kontrowersyjną kwestią jest tworzenie sołectw w granicach miast, celem skorzystania z funduszu sołeckiego, a dokładniej z refundacji kosztów realizowanych zadań. Jak zostało to wcześniej określone, ten zwrot z budżetu państwa może wynosić nawet 40% wydatków gminy w ramach funduszu, ale nie mogą z niego korzystać miejskie dzielnice czy osiedla[13]. Pomysł przekształcenia osiedli w sołectwa pojawił się w Krakowie i miał dotyczyć 16 osiedli, które w latach 70. zostały włączone w granice miasta i zachowały tradycyjną wiejską zabudowę[14]. W 2013 roku w 11 gminach miejskich funkcjonowało 49 sołectw. Jednostki pomocnicze w postaci sołectw zostały wyodrębnione w następujących gminach miejskich: Miasteczko Śląskie, Jastrzębie-Zdrój, Zawiercie, Mikołów, Orzesze, Krasnystaw, Sejny, Suwałki, Kalisz, Świnoujście, Pieszyce, Władysławowo, Czarna Woda. Fundusz sołecki funkcjonował również w Kaliszu w 2011

[13] http://www.rp.pl/artykul/1084496-W-miescie-nie-mozna-utworzyc-solectwa.html#ap-2 (17.02.2016).

[14] http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,13668996,Solectwa_w_Poznaniu__Wies_w_miescie _to_wieksze_pieniadze.html (16.02.2016).

roku[15]. Najbardziej głośną sprawą w tej kwestii było utworzenie sześciu sołectw w Jarocinie. Obecnie, zgodnie z wyrokiem NSA, sołectwa te muszą być zlikwidowane[16].

Ostatnią z omawianych różnic jest katalog zadań, które mogą być finansowane w ramach funduszu sołeckiego i budżetu obywatelskiego. Zadania te muszą mieścić się w kompetencjach gminy i służyć rozwojowi danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku funduszu sołeckiego rodzaj zadań reguluje ustawa, jasno wskazując, że zadania te muszą mieścić się w katalogu zadań własnych, muszą sprzyjać poprawie warunków życia mieszkańców i być zgodne ze strategią rozwoju gminy – warunki te muszą być spełnione łącznie. Jeżeli jeden z warunków nie jest spełniony, organ wykonawczy jest zobligowany odrzucić wniosek sołectwa. Warto wspomnieć, że katalog zadań własnych gminy, zawarty w art. 7.1 ustawy o samorządzie gminnym, nie ma charakteru zamkniętego. Stąd, każde zadanie mieszczące się w tym katalogu lub wymienione w innych przepisach, można traktować jak zadanie, które może być zrealizowane i sfinansowane ze środków funduszu sołeckiego. Warto wspomnieć, że sołectwa znajdujące się w tej samej gminie mogą realizować wspólne działania, jednak każde z tych sołectw zobowiązane jest do złożenia odrębnych wniosków do organu wykonawczego. Należy też pamiętać, aby zadania były realizowane „na majątku", który stanowi własność gminy. Środki funduszu sołeckiego mogą być także przeznaczone na pokrycie wydatków na przedsięwzięcia związane z likwidacją skutków klęski żywiołowej.

W przypadku budżetu obywatelskiego brak jest jednoznacznego zapisu wskazującego, jakie inicjatywy mogą być realizowane w jego ramach, ale spotkać się można z zapisami władz poszczególnych miast, że te zadania muszą przyczyniać się do rozwoju miasta i służyć wszystkim mieszkańcom[17]. Ponadto, ustawa o funduszu sołeckim daje możliwość sołectwu zmiany przedsięwzięć wskazanych w pierwotnym wniosku w trakcie roku budżetowego. Podobnie, jak zwrot części poniesionych wydatków, jest to także zachęta dla korzystania z funduszu sołeckiego, gdyż może wpływać na racjonalizację wydatków związanych z realizacją wskazanego projektu. W przypadku budżetu obywatelskiego takie działania nie są powszechne. Jak można zauważyć, budżet obywatelski i fundusz sołecki są narzędziami, które różnią się od siebie w znaczny sposób. Nie zmienia to jednak faktu, iż obydwa zostały stworzone w celu szerszego dostępu społeczeństwa do uczestniczenia w planowaniu budżetowym w gminach, delegowania uprawnień,

---

[15] http://funduszesoleckie.pl/?p=675 (16.02.2016).

[16] Więcej na ten temat: http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/solectwa-w-jarocinie-przestaja-istniec (17.02.2015).

[17] Por.: http://www.tarnow.pl/Miasto/Budzet-Obywatelski-2016/Regulamin-Budzetu-Obywatelskiego, http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Gdynia-dolozy-milion-zlotych-do-budzetu-obywatelskiego-n87756.html/.

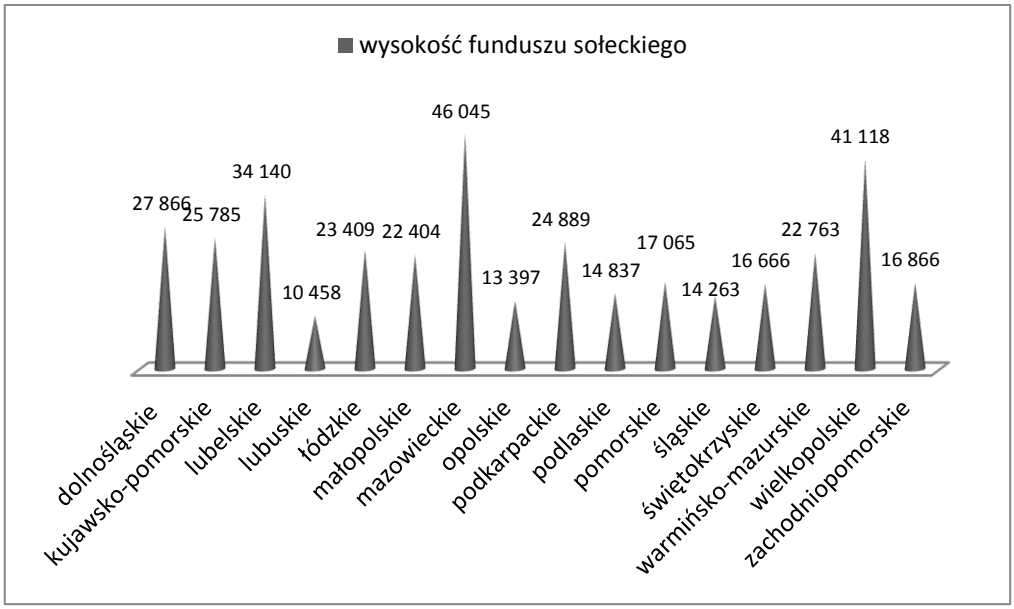
a tym samym „dzielenia się władzą" i monopolem na dysponowanie środkami publicznymi przez władze JST.

1.4.3 Budżet obywatelski i fundusz sołecki jako instrumenty partycypacyjnego zarządzania finansami gminy – dane liczbowe

Fundusz sołecki i budżet obywatelski są narzędziami partycypacji społecznej i praktycznymi elementami wdrażania zasady pomocniczości w polskiej administracji. Ich wykorzystanie może skutecznie poprawić dysponowanie środkami finansowymi w gminach i zachęcić mieszkańców do większego zaangażowania się w sprawy publiczne. W roku 2009, kiedy zaczęła obowiązywać pierwsza ustawa wprowadzająca fundusz sołecki, 54% gmin w kraju wyodrębniło fundusz sołecki w swoim budżecie. W roku 2014 już 66% (1433) uprawnionych gmin uchwaliło zgodę na wydzielenie w swoim budżecie na 2015 rok funduszu sołeckiego, co świadczy o rosnącym zainteresowaniu funduszem sołeckim. Główną motywacją implementacji funduszu sołeckiego jest refundacja kosztów ponoszonych w ramach funduszu przez budżet państwa. Nadal jednak pozostaje ponad 30% gmin, których władze uważają, że nie ma konieczności wprowadzanie funduszu sołeckiego. Jak wynika z informacji Regionalnych Izb Obrachunkowych, w roku 2014 fundusz sołecki cieszył się największą popularnością w gminach województw: podkarpackiego (82% gmin wydzieliło fundusz sołecki), opolskiego (79%) oraz dolnośląskiego (78%). Najmniejsze zainteresowanie wykazują gminy województwa podlaskiego, bo tylko 43% gmin wprowadziło go do swojego budżetu[18]. Łączna wysokość funduszy sołeckich, o których w 2014 roku decydowali mieszkańcy z przeznaczeniem na 2015 rok, według danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, wyniosła blisko 372 miliony złotych, (371 970 635,71 zł)[19]. Niestety kwoty, jakie przeznaczane są na wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego w poszczególnych gminach, są bardzo niskie. Jak wskazują badania prowadzone przez Obywatelską Sieć Watchdog, globalna kwota funduszu sołeckiego w budżecie ogółem waha się od 5 do 25 tysięcy złotych na sołectwo. Stanowi to tylko ok. 0,1-0,5 % wydatków gminy ogółem. Mimo że wartości globalne przedstawione na rysunku 2 wydają się być wysokimi kwotami, to należy pamiętać, że są one dzielone między poszczególne sołectwa w województwie.

---

[18] Obliczenia na podstawie informacji z RIO: http://funduszesoleckie.pl/ (16.02.2016).
[19] http://funduszesoleckie.pl/13,741,fundusz_solecki_w_liczbach_w_2014_r.html/.

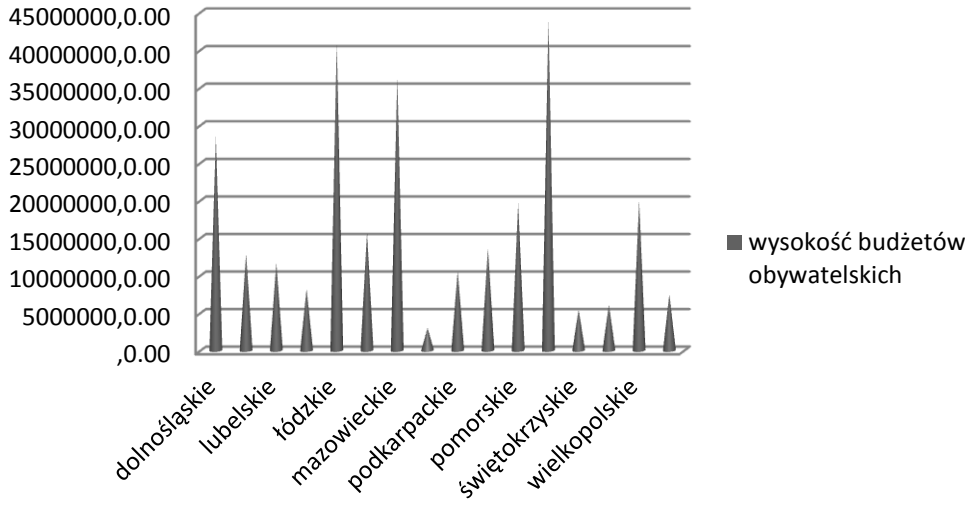


Rysunek 2. Wysokość funduszy sołeckich wyodrębnionych w poszczególnych województwach na rok 2015 (tys. zł)
Źródło: http://funduszesoleckie.pl/13,741,fundusz_solecki_w_liczbach_w_2014_r.html (10.09.2015)

Oceniając fundusz sołecki w kontekście narzędzia zwiększającego efektywność zarządzania finansami gminy, należy wskazać przede wszystkim na fakt refundacji kosztów w ramach funduszu. Pozwala to na zmniejszenie wydatków, co skutkuje wygospodarowaniem większych kwot na realizację innych zadań przypisanych gminie. Tym samym efektywność funduszu ogranicza się jedynie do wydatkowej strony budżetu. Z perspektywy partycypacji społecznej fundusz sołecki stanowi bardzo dobre narzędzie aktywizacji mieszkańców gmin. Dotyczy on całej społeczności wiejskiej i daje środowisku lokalnemu możliwość ożywienia i rozwoju adekwatnego do jego potrzeb. Stanowi też wsparcie dla realizacji inicjatyw mieszkańców poszczególnych sołectw.

Analizując budżet obywatelski, należy mieć na uwadze fakt, że znacznie mniej samorządów w kraju go wprowadziło, ale wysokość jego kwot jest znacznie wyższa niż wartości funduszu sołeckiego. W 2014 roku 44 miasta wydzieliły w swoich budżetach część przeznaczoną do dyspozycji obywateli. W roku 2015 było to już 76 miast. Łączna wysokość budżetów obywatelskich w 2014 roku wyniosła blisko 112 milionów złotych, a w roku 2015 – 284 miliony zł. Podobnie, jak w przypadku funduszu sołeckiego, łączne kwoty są bardzo wysokie, jednak analizując procentowy udział budżetów obywatelskich w wydatkach miast ogółem, uzyskujemy wartości mieszczące się w przedziale od 0,1% do 5,35% w 2014 roku oraz od 0,1% do 3,84%

w 2015 roku. Najbardziej „hojne" były władze gmin Zduńska Wola (5,35% w 2014 r.) oraz gminy Kęty (3,84% w 2015 r.)[20]. Tak niski odsetek środków finansowych przekazanych do dyspozycji mieszkańców nie jest zjawiskiem pozytywnym. Należy mieć tylko nadzieję, że w kolejnych latach, o ile trend partycypacyjnego zarządzania utrzyma się, wartości te wzrosną. Jak można zauważyć na rysunku nr 3, w 2015 największe wartości pieniędzy przekazano do dyspozycji mieszkańcom województw śląskiego (13 miast z budżetem obywatelskim) i łódzkiego (2 miasta z budżetem obywatelskim). Z kolei analizując liczbę miast, które wydzieliły w swoim budżecie środki finansowe w ramach budżetu obywatelskiego, to zdecydowanie na pierwszym miejscu jest ponownie województwo śląskie, a na drugim – wielkopolskie (11 miast z budżetem obywatelskim).



Rysunek 3. Wysokość budżetów obywatelskich wyodrębnionych w poszczególnych województwach na rok 2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-szczegolowe (17.02.2016)

Partycypacja w sferze zarządzania finansami publicznymi jest nieodzowna, a jej popularność w ostatnich latach ma swoje uzasadnienie. Po pierwsze dlatego, że istota samorządu sprowadza się do przekazania władzy obywatelom. I choć pełne dysponowanie finansami publicznymi przez ogół mieszkańców nie zdałoby egzaminu, to zainteresowanie budżetem obywatelskim i funduszem sołeckim wskazuje na konieczność stosowania tych narzędzi. Po drugie, budżet obywatelski i fundusz sołecki można uznać za narzędzia zwiększające efektywność gospodarowania finansami publicznymi, ponieważ ułatwiają identyfikację najistotniejszych potrzeb największej czę-

[20] http://budzetyobywatelskie.pl/2015-zestawienie-szczegolowe/ (17.02.2016).

ści mieszkańców i oznaczają większą przejrzystość działań władz samorządowych. Ponadto, wspierają wspólnotę samorządową oraz podnoszą poziom społecznego zaufania do lokalnych władz.

Wnioski i rekomendacje. Analizując istotę partycypacji w zarządzaniu finansami samorządowymi oraz narzędzi, które zostały wprowadzone w celu jej zwiększenia, można postulować pewne rekomendacje. Wydaje się konieczne przede wszystkim wdrożenie transparentnych metod zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi opierającymi się o budżet w układzie zadaniowym. W odniesieniu do budżetu obywatelskiego niezbędne jest sformułowanie przepisów prawnych normujących i ujednolicających jego stosowanie. Ograniczyłoby to dowolność jego form i zobligowałoby to władze gminy do wywiązywania się z realizacji społecznych inicjatyw. Także warto zwiększać kwoty oraz poszerzyć zakres przedsięwzięć, które mogłyby być finansowane z budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego. Niewątpliwie korzystnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie refundacji kosztów poniesionych w ramach budżetu obywatelskiego (analogicznie jak w przypadku funduszu sołeckiego), uzależniając tę kwestię od sytuacji dochodowej gminy i stopnia jej rozwoju społeczno-gospodarczego.

Wdrożenie budżetów kształtowanych przez obywateli i też transparentnych metod zarządzania finansami publicznymi w wymiarze lokalnym, zwiększy obszar powszechnej edukacji mieszkańców i w tym wiedzy z zakresu funkcjonowania systemu finansów samorządowych.

1.5 Zarządzanie wiedzą w organizacji publicznej na przykładzie urzędów administracji samorządowej województwa warmińsko-mazurskiego[21]

1.5.1 Istota i obszary zarządzania wiedzą w organizacji

Uwarunkowania gospodarki opartej na wiedzy niosą ze sobą szereg wyzwań dla współczesnego zarządzania organizacjami. Organizacje działające w takich uwarunkowaniach zmuszone są do poszukiwania nowych paradygmatów zarządzania, które w większym stopniu skupione będą na odpowiednim wykorzystywaniu informacji i wiedzy, rozwijaniu potencjału wiedzy pracowników, wspieraniu procesu organizacyjnego uczenia się oraz kreowania nowych rozwiązań organizacyjnych.

Wzrastające zainteresowanie problematyką zarządzania wiedzą, które można zauważyć w światowej i polskiej literaturze przedmiotu, jest przede wszystkim odpowiedzią na wyzwania praktyki zarządzania. Znaczenie pozyskiwania, interpretowania i łączenia wiedzy oraz przekładanie jej na praktyczne działania doceniał już P. Drucker, zwracając uwagę na potrzebę rozwijania zarządzania opartego na wiedzy [Edersheim 2009, s. 42]. Wiąże się to z koniecznością nowego spojrzenia na uwarunkowania funkcjonowania współczesnych organizacji, z uwzględnieniem zasobów wiedzy organizacyjnej, jak również kluczowej roli wiedzy wykorzystywanej przez pracowników [Walczak 2010].

Do zmieniających się warunków otoczenia, związanych ze wzrostem konkurencyjności, postępującą globalizacją, czy rozwojem zaawansowanych technologii, muszą dostosowywać się, podobnie jak organizacje biznesowe, funkcjonujące na rynku organizacje publiczne[22]. Jedną z koncepcji zarządzania, którą można przenieść z organizacji biznesowych do organizacji publicznych, jest zarządzanie wiedzą. Za główne czynniki przemawiające za wprowadzeniem zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych można uznać: coraz szersze wykorzystywanie w zarządzaniu narzędzi informatycznych, stosowanie zasobów wiedzy do planowania oraz realizacji zadań i celów organizacji, potrzebę brania odpowiedzialności przez pracowników i kierowników za całość funkcjonowania organizacji, wprowadzanie do organizacji zarządzania projektowego, konieczność monitorowania otoczenia,

---

[21] **Dr Sylwia Stachowska**, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

[22] Ważnym krokiem wykorzystywania w organizacjach publicznych rozwiązań, które mają zastosowanie w przedsiębiorstwach, było pojawienie się koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM), polegającej na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi z nakładów i procedur na osiąganie wyników, przyjęcie orientacji strategicznej oraz wykorzystania mechanizmów i instrumentów rynkowych (Zalewski 2006, s. 11).

potrzebę uczenia się przez członków organizacji bez względu na zajmowane stanowisko czy pełnioną funkcję [Krukowski 2010, s. 584].

Współczesne organizacje publiczne, w tym urzędy administracji samorządowej, powinny być organizacjami uczącymi się, inteligentnymi, kreatywnymi i otwartymi na nowe idee oraz metody zarządzania. Organizacje te, aby mogły sprawnie spełniać swoją misję publiczną, muszą zarządzać, czyli gromadzić, przetwarzać i dostarczać niezbędną wiedzę wszystkim swoim interesariuszom – przede wszystkim klientom urzędu oraz zatrudnionym w nim urzędnikom, którzy z kolei powinni nie tylko przestrzegać przepisów prawa i obowiązujących norm, ale także wzbogacać organizację swoim potencjałem wiedzy. Należy przy tym pamiętać, iż sprawne zarządzanie wiedzą wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów, których zadaniem jest usprawnienie poszczególnych, realizowanych w ramach niego procesów [Suchodolski 2015, s. 179-182].

Podstawowym celem prezentowanych badań była identyfikacja oraz ocena rozwiązań wykorzystywanych w zakresie zarządzania wiedzą w organizacjach sektora publicznego. Badania przeprowadzono metodą ankietową. Objęto nimi urzędy administracji samorządowej prowadzące swoją działalność na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele definicji zarządzania wiedzą (*knowledge management*), podejmujących próbę opisania istoty tej koncepcji. Zdaniem T. A. Stewarta [2001, s. 112], „zarządzanie wiedzą to posiadanie wiedzy o tym, co wiemy, zdobywanie i organizowanie jej oraz wykorzystywanie w sposób przynoszący korzyści". Według W. R. Bukowitz i R. L. Williams [1999, s. 2], „zarządzanie wiedzą jest procesem, przy pomocy którego organizacja generuje bogactwo na podstawie swoich intelektualnych lub opartych na wiedzy aktywach organizacyjnych". W opinii innych autorów, koncepcja ta obejmuje metody i narzędzia, które w holistycznym podejściu przyczyniają się do przebiegu głównych procesów z udziałem wiedzy – generowania wiedzy, jej gromadzenia i dystrybucji na wszystkich obszarach i poziomach organizacji [Mertins, Heisig, Vorbeck 2001, s. 3]. I. Watson [2003, s. 13-14] opisuje zarządzanie wiedzą jako zestaw działań w zakresie: pozyskiwania wiedzy (uczenie się, kreowanie, czyli identyfikowanie), analizowania wiedzy (szacowanie, zatwierdzanie, czyli ocenianie), zachowywania wiedzy (organizowanie, opisywanie, czyli utrzymywanie) oraz użycia wiedzy (aplikowanie, transferowanie, czyli dzielenie się). Natomiast G. Probst, S. Raub, K. Romhardt [2002, s. 41-42] wśród procesów zarządzania wiedzą w organizacji wymieniają: lokalizowanie wiedzy, pozyskiwanie wiedzy, rozwijanie wiedzy, dzielenie się wiedzą i rozpowszechnianie jej, wykorzystywanie wiedzy i zachowanie wiedzy.

Zarządzanie wiedzą jest pojęciem złożonym, co wynika ze złożoności samego pojęcia wiedzy, jak również problemów, jakie wiążą się z realizacją zarządzania wiedzą w organizacjach. Niewątpliwie trudnością jest wy-

jaśnienie istoty tego pojęcia w sposób ujmujący wszystkie jego elementy składowe. W szerokim ujęciu definicje zarządzania wiedzą można przedstawić w sposób następujący [Mikuła 2007, s. 115]:

1. w znaczeniu funkcjonalnym – to zarządzanie kompleksowo obejmujące realizację funkcji zarządzania, jak decydowanie, planowanie, organizowanie itd. oraz funkcji operacyjnych związanych z identyfikowaniem wiedzy, transferem, kreowaniem, przechowywaniem, łączeniem, selekcjonowaniem itd. Jest to proces koncentrujący się na zasobie spersonalizowanej, skodyfikowanej i ugruntowanej wiedzy i procesach związanych z wiedzą poprzez realizację funkcji planowania, podejmowania decyzji, organizowania, przewodzenia oraz kontroli, tak aby osiągnąć cele organizacji;
2. w znaczeniu procesowym – obejmuje ono postępowania normujące i dyspozycyjne, mające na celu stworzenie odpowiedniego środowiska, które umożliwi sprawną realizację funkcji operacyjnych, a więc wdrożenie systemów organizacyjnych o właściwej konstrukcji optymalizujących główne procesy związane z wiedzą, klimatu, kultury i struktury organizacyjnej, które ukierunkują ludzi na rozwijanie wiedzy, dzielenie się nią, odpowiednie jej wykorzystanie itd.;
3. w znaczeniu instrumentalnym – polega ono na odpowiednim doborze i wykorzystaniu instrumentów przyczyniających się do przebiegu głównych procesów z udziałem wiedzy na wszystkich poziomach i obszarach organizacji. Zestaw instrumentów jest dość szeroki, od ekonomiczno-finansowych i prawnych, po organizacyjne i techniczne. W skład instrumentów włączyć można m.in. systemy organizacyjne przyczyniające się do realizacji funkcji operacyjnych, jak system informacyjny, system motywacyjny, system controllingu itd. oraz szereg narzędzi, jak Internet, intranet, bazy danych itd., a także metod, jak koła jakości, burzę mózgów itd., na których opierają się i które wykorzystują systemy organizacyjne wspomagające zarządzanie wiedzą;
4. w znaczeniu instytucjonalnym – obejmuje ono system stanowisk i zespołów pracowniczych (poziom strategiczny i operacyjny, organizację formalną i nieformalną), które realizują funkcje i zadania z zakresu zarządzania wiedzą organizacji.

Zarządzanie wiedzą ma więc szeroki obszar oddziaływania. W ujęciu A. Fazlagića [2001, s. 30] dotyczy ono takich aspektów funkcjonowania organizacji jak:

- tworzenia nowej wiedzy,
- uzyskiwania dostępu do wiedzy ze źródeł zewnętrznych,
- wykorzystywania wiedzy do podejmowania decyzji,
- wbudowywania wiedzy do procesów, produktów i usług,

- przedstawiania wiedzy w postaci dokumentów, baz danych i oprogramowania,
- wspierania wzrostu zasobów wiedzy poprzez budowę odpowiedniej kultury organizacyjnej i systemu motywacyjnego,
- transferu wiedzy do innych części organizacji,
- pomiaru wartości wiedzy i jej wpływu na zarządzanie wiedzą.

Zarządzanie wiedzą może być zatem postrzegane jako nowoczesna koncepcja zarządzania organizacją – świadomy, planowy, usystematyzowany, poddawany permanentnej weryfikacji i kontroli, zintegrowany proces organizacyjny, łączący zarządzanie zasobami ludzkimi z kluczowymi procesami oraz procedurami, przeprowadzany z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i systemów teleinformatycznych [Walczak 2010]. Inaczej mówiąc, można je określić jako nowoczesną koncepcję zarządzania strategicznego, ukierunkowaną na tworzenie wartości organizacji w oparciu o umiejętne pozyskiwanie i wykorzystywanie wszystkich zasobów wiedzy organizacyjnej oraz budowanie kapitału intelektualnego [Walczak 2010].

Strategiczne podejście do zarządzanie wiedzą staje się dla organizacji opartych na wiedzy elementem zarządzania strategicznego. Pochodną i odzwierciedleniem wymiaru strategicznego – wizji budowania organizacji doceniającej rangę i znaczenie wykorzystywania wiedzy musi być natomiast zarządzanie wiedzą w wymiarze operacyjnym. Do zasadniczych zadań (funkcji) operacyjnych zarządzania wiedzą zaliczyć należy: identyfikowanie, transfer (pozyskiwanie, udostępnianie, rozpowszechnianie, dzielenie się), kreowanie, gromadzenie, selekcjonowanie, łączenie, zapisywanie, przechowywanie (utrzymanie), ocenianie (badanie użyteczności), stosowanie wiedzy [Mikuła 2007, s. 119]. Należy przy tym pamiętać, że podejmowane decyzje z zakresu zarządzania wiedzą, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym, muszą uwzględniać wszystkie aspekty zarządzania wiedzą, w tym organizacyjny, techniczny, prawny, ekonomiczny i społeczny.

Do realizacji funkcji i zadań zarządzania wiedzą organizacja tworzy system zarządzania wiedzą, który można określić jako „kompleks zasad, metod, środków, zbiorów informacji, ludzi i sieci wzajemnych powiązań, który pozwala przyjąć i realizować strategię zarządzania wiedzą dla osiągnięcia celów organizacji" [Mikuła 2006, s. 135]. Traktowany jest on jako podsystem organizacji, który wspomaga i jest wspomagany działaniem pozostałych podsystemów, takich jak np. system zarządzania jakością, system zarządzania partycypacyjnego, system informacyjno-komunikacyjny, czy system controllingu, a także systemy zarządzania w obszarze zasobów ludzkich, finansów, marketingu i innych. Dobór elementów składowych systemu zarządzania wiedzą i sposób ich wzajemnego powiązania zależy od przyjętej orientacji w zarządzaniu wiedzą.

W przypadku organizacji publicznych trafne wydaje się przyjęcie definicji zarządzania wiedzą opartej na podejściu zintegrowanym, czyli obejmu-

jącej systemy informacyjne oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. W takim ujęciu, zarządzanie wiedzą w organizacji publicznej można zdefiniować jako poszukiwanie, wykorzystywanie oraz rozpowszechnianie wiedzy niezbędnej do realizacji celów za pomocą posiadanych technologii informacyjnych i środowiska kulturowego (wytworów kultury organizacyjnej) [Krukowski 2010, s. 581-582].

Podstawowe aspekty zarządzania wiedzą w organizacji publicznej obejmują [por. Krukowski 2010, s. 582]:

- strategię organizacji – coraz częściej organizacje te posiadają strategie, w których podkreśla się znaczenie wiedzy i jej podnoszenia przez pracowników;
- działalność organizacyjną – która w przypadku analizowanych organizacji przejawia się silnie zbiurokratyzowaną strukturą organizacyjną;
- kulturę organizacyjną – przejawiająca się procesami związanymi z dzieleniem się wiedzą w organizacji, nastawieniem pracowników do zdobywania wiedzy oraz relacjami pomiędzy pracownikami (np. docenianie pracy, branie pod uwagę opinii, wykorzystywanie pomysłów);
- przywództwo i motywowanie – aspekt ten w organizacjach publicznych jest ograniczony zakresem możliwych do stosowania narzędzi motywowania w porównaniu do organizacji biznesowych;
- technologie – które stanowią aspekt najczęściej spotykany jest w organizacjach publicznych, wiążący się z wprowadzaniem technologii informatycznych (e-administracja) i tworzeniem baz wiedzy.

Powyższe aspekty zarządzania wiedzą wpływają na procesy zachodzące w organizacji publicznej. Uwzględniając specyfikę organizacji publicznej, można wskazać elementy, które w jej przypadku powinny składać się na cykl zarządzania wiedzą, takie jak: lokalizowanie, pozyskiwanie, indywidualne i grupowe uczenie się, utrwalanie i przechowywanie, wykorzystywanie, rozpowszechnianie, weryfikacja oraz aktualizacja wiedzy [Krukowski 2010, s. 583]. Wynikiem wprowadzonego zarządzania wiedzą powinien być natomiast wzrost kapitału intelektualnego oraz podniesienie sprawności i skuteczności funkcjonowania organizacji.

Konkludując, można powiedzieć, że w praktyce zarządzania organizacjami akceptację zyskuje stwierdzenie, że istotą zarządzania wiedzą jest praktyczne wykorzystanie wszystkich posiadanych przez organizację zasobów do realizacji jej celów. Należy jednak pamiętać, że przebiegające bez zarzutu procesy lokalizowania i rozwijania wiedzy stanowią zaledwie połowę sukcesu – aby można było mówić o korzyściach wynikających z zarządzania wiedzą, nowa wiedza musi zostać wykorzystana w praktyce [Walczak 2010].

1.5.2 Wyniki badań

Podstawowym celem prezentowanych badań była identyfikacja oraz ocena rozwiązań wykorzystywanych w zakresie zarządzania wiedzą w funkcjonujących na polskim rynku organizacjach sektora publicznego. Badania przeprowadzono metodą ankietową. Objęto nimi urzędy administracji samorządowej prowadzące swoją działalność na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Ankietę skierowano do organizacji, ze wskazaniem na osoby odpowiedzialne za realizację procesów zarządzania wiedzą, sekretarzy, kierowników komórek kadrowych. W badaniach wzięło udział 78 urzędów miast i gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Badania przeprowadzono w I kwartale 2016 r.

Przeprowadzone badania wykazały, iż większość objętych nimi podmiotów prowadzi działania w obszarze identyfikowania wiedzy, polegające na dokonywaniu regularnych analiz posiadanej i brakującej wiedzy w organizacji (66,7%). Tworzenie dynamicznej (zmieniającej się w czasie) bazy dotyczącej kompetencji pracowników wskazywane jest jednak przy tym w jedynie 28,2% badanej zbiorowości.

Większość objętych badaniem organizacji (87,2%) w celu pozyskania brakującej wiedzy korzysta z usług wyspecjalizowanych instytucji, takich jak firmy konsultingowe, szkoleniowe, uczelnie, instytucje badawczo-rozwojowe itp. (tab. 7). We wszystkich badanych urzędach wskazuje się na powszechny dostęp zatrudnionych do szkoleń i różnych form rozwoju zawodowego, a przy tym w większości (67,9%) – także finansowanie różnorodnych form dokształcania pracowników. Przeprowadzane są w nich szkolenia zarówno w zakresie tzw. „kompetencji twardych" (79,5%), jak i „kompetencji miękkich" (53,8%). Oprócz tradycyjnych form szkoleniowych pracownikom oferowane są również szkolenia e-learningowe (76,9%). Pomimo to, że w badanych podmiotach deklarowane jest powszechne zachęcanie pracowników do udziału w szkoleniach (94,9%), wyniki badań wskazują jednak na niewielki stopień powiązania realizowanych procesów szkoleniowych z systemem motywacyjnym, w tym z systemem wynagradzania (10,3% wskazań) i awansowania pracowników (14,1%). Poza szkoleniami, w objętych badaniem organizacjach pracownicy mają także możliwość brania udziału w seminariach, konferencjach, czy innych tego typu przedsięwzięciach mających na celu wymianę doświadczeń i zdobywanie nowej wiedzy (85,9%). W mniejszym zakresie wdrożone są natomiast rozwiązania ukierunkowane na pozyskiwanie wiedzy od klientów poprzez zbieranie reklamacji (52,6%), przeprowadzanie badań satysfakcji klienta (38,5%), czy organizowanie spotkań z klientami/innymi interesariuszami zewnętrznymi, w trakcie których zachęcani są oni do dzielenia się pomysłami dotyczącymi prowadzonej działalności (21,8%).

Tabela 7. Rozwiązania w zakresie zarządzania wiedzą wykorzystywane w badanych organizacjach – obszar pozyskiwania i rozwijania wiedzy

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Procent badanych organizacji
Korzystanie z usług wyspecjalizowanych instytucji (firm konsultingowych, szkoleniowych, uczelni, instytucji badawczo-rozwojowych itp.) w celu pozyskania brakującej wiedzy	68	87,2
Powszechne umożliwianie pracownikom dostępu do szkoleń i różnych form rozwoju zawodowego	78	100,0
Powszechne zachęcanie pracowników do udziału w szkoleniach	74	94,9
Przeprowadzanie szkoleń pracowników w zakresie tzw. „kompetencji twardych" (wiedza, umiejętności)	62	79,5
Przeprowadzanie szkoleń pracowników w zakresie tzw. „kompetencji miękkich" (postawy, zachowania)	42	53,8
Oferowanie pracownikom szkoleń e-learningowych	60	76,9
Powszechne umożliwianie pracownikom udziału w seminariach/konferencjach, targach itp. mających na celu wymianę doświadczeń i zdobywanie nowej wiedzy	67	85,9
Powszechne finansowanie różnych form dokształcania pracowników	53	67,9
Organizowanie regularnych spotkań z klientami/innymi interesariuszami, w trakcie których zachęcani są oni do dzielenia się pomysłami dotyczącymi prowadzonej działalności	17	21,8
Przeprowadzanie badań jakościowych satysfakcji klienta zewnętrznego	30	38,5
Rozwiązania umożliwiające zbieranie reklamacji od klientów	41	52,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

W większości objętych badaniem urzędów zatrudnione osoby zachęcane są do dzielenia się wiedzą i wymiany doświadczeń (82,1%), a także dzielenia się pomysłami dotyczącymi prowadzonej działalności i możliwych do wprowadzenia usprawnień (66,7%). W badanych organizacjach na szeroką skalę wykorzystywane są narzędzia dzielenia się wiedzą takie jak elektroniczne bazy danych, intranet, wewnętrzna poczta elektroniczna, czy fora dyskusyjne (73,1%), w mniejszym zakresie zaś – rozwiązania organizacyjne, umożliwiające wymianę doświadczeń i transfer wiedzy poprzez bezpośredni kontakt podczas szkoleń, zebrań, czy różnego rodzaju spotkań pracowników (57,7%). Dbałość o budowanie klimatu współpracy sprzyjającego dzieleniu się wiedzą poprzez organizowanie różnych form współuczestnictwa, takich

jak np. spotkania integracyjne, czy dyskusje grupowe deklarowana jest przy tym w 67,9% badanych podmiotów. W mniejszym stopniu wspieranie postaw ukierunkowanych na dzielenie się wiedzą następuje poprzez traktowanie chęci i umiejętności posiadanych w tym zakresie jako jednego z kryteriów oceny pracowników (47,4%). Dość rzadko spotykaną praktyką w objętych badaniem podmiotach (21,8%) jest natomiast prowadzenie działań rozwojowych (coaching, mentoring, itp.), mających na celu międzypokoleniową wymianę wiedzy między pracownikami (tab. 8).

Tabela 8. Rozwiązania w zakresie zarządzania wiedzą wykorzystywane w badanych organizacjach – obszar dzielenia się wiedzą w organizacji

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Procent badanych organizacji
Zachęcanie pracowników do dzielenia się wiedzą i wymiany doświadczeń	64	82,1
Rozwiązania umożliwiające wymianę doświadczeń/transfer wiedzy pracowników (szkolenia, zebrania, spotkania pracowników, platformy wymiany wiedzy itp.)	45	57,7
Wykorzystywanie różnych narzędzi do dzielenia się wiedzą (elektroniczne bazy danych, intranet i wewnętrzna poczta elektroniczna, wewnętrzne fora dyskusyjne itp.)	57	73,1
Prowadzenie działań rozwojowych (coaching, mentoring, itp.) mających na celu międzypokoleniową wymianę wiedzy między pracownikami	17	21,8
Zachęcanie pracowników do dzielenia się pomysłami dotyczącymi prowadzonej działalności i możliwych do wprowadzenia usprawnień	52	66,7
Organizowanie różnych form podnoszenia współuczestnictwa i budowania klimatu współpracy (np. spotkania integracyjne, dyskusje)	53	67,9
Traktowanie chęci i umiejętności dzielenia się wiedzą jako ważnego kryterium oceny pracowników	37	47,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

W większości badanych urzędów (69,2%) wyznaczone zostały osoby odpowiedzialne za przekazywanie informacji wewnątrz organizacji (tab. 3). Popularną praktyką okazało się organizowanie regularnych spotkań, podczas których pracownicy są informowani o ważnych kwestiach dotyczących działalności organizacji (80,8%), a także spotkań pracowników odpowiedzialnych za kluczowe obszary działalności mających na celu przekazywanie informacji na temat realizowanych procesów i zadań (74,4%). Natomiast

zdecydowanie rzadziej spotykane są takie rozwiązania służące rozpowszechnianiu wiedzy jak: organizowanie wewnętrznych seminariów i konferencji (41,0%), spotkań pracowników wewnątrz działów (33,3%), czy spotkań pracowników między działami (16,7%) ukierunkowanych na ten cel. Pracownicy ponad połowy badanej zbiorowości (59%) biorą udział w różnorodnych przedsięwzięciach (spotkania, wspólne projekty itp.) mających na celu wymianę informacji z interesariuszami zewnętrznymi, przy czym w jedynie 21,8% podmiotów organizowane są regularne spotkania z klientami/innymi interesariuszami, w trakcie których informowani są oni o planach i nowych formach działalności organizacji. W ponad 40% objętych badaniem podmiotów zatrudnionym osobom udostępniane są rezultaty spotkań i relacje ze szkoleń, w których brali udział inni pracownicy. W zdecydowanej większości badanych urzędów (91,0%) pracownicy mają powszechny dostęp do bazy danych zawierającej wewnętrzne przepisy, procedury, instrukcje, szablony dokumentów itp., nieco rzadziej udostępniany jest im dokument prezentujący strategiczny plan działalności organizacji (69,2%), natomiast bardzo rzadko spotykaną praktyką jest udostępnianie pracownikom aktualnej bazy danych, w której mogą sprawdzić swoje kwalifikacje (16,7%).

W zarządzaniu wiedzą oprócz procesów pozyskiwania i rozwijania, dzielenia się wiedzą i jej rozpowszechniania bardzo ważną rolę odgrywają działania realizowane w obszarze utrwalania i wykorzystywania wiedzy. W objętych badaniem podmiotach powszechnie realizowane są procesy w zakresie szkolenia pracowników, w niewielkim stopniu dokonuje jednak ukierunkowanej na zachowanie wiedzy w organizacji oceny efektywności przekazywania wiedzy poprzez tego typu działania (28,2% wskazań) – tabela 10. Rzadko spotykaną praktyką są rozwiązania zabezpieczające przed utratą wiedzy poprzez oferowanie pracownikom o najwyższych kompetencjach konkurencyjnych warunków zatrudnienia (wyższe wynagrodzenia, pakiety świadczeń pozapłacowych, dodatkowe szkolenia itp.) – stosowane są one w 19,2% badanych urzędów. W sporadycznych przypadkach (5,1% wskazań) można mówić o posiadaniu opracowanego programu działań zmierzających do utrzymania w organizacji *know-how* starszych, doświadczonych pracowników. Natomiast w żadnej z badanych organizacji nie wskazano na wykorzystywanie rozwiązań służących kodyfikacji kompetencji pracowników w formie poradników lub procedur opartych na wzorcach zachowań pracowników o najwyższych kompetencjach.

Tabela 9. Rozwiązania w zakresie zarządzania wiedzą wykorzystywane w badanych organizacjach – obszar rozpowszechniania i udostępniania wiedzy

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Procent badanych organizacji
Wyznaczona/e osoba/y odpowiedzialna/e za przekazywanie informacji wewnątrz organizacji	54	69,2
Organizowanie regularnych spotkań, podczas których pracownicy są informowani o ważnych kwestiach dotyczących działalności organizacji	63	80,8
Organizowanie regularnych spotkań pracowników odpowiedzialnych za kluczowe obszary działalności mających na celu przekazywanie informacji na temat realizowanych procesów i zadań	58	74,4
Organizowanie regularnych spotkań pracowników wewnątrz działów ukierunkowanych na rozpowszechnianie wiedzy	26	33,3
Organizowanie regularnych spotkań pracowników między działami ukierunkowanych na rozpowszechnianie wiedzy	13	16,7
Organizowanie wewnętrznych seminariów/ konferencji ukierunkowanych na rozpowszechnianie wiedzy	32	41,0
Organizowanie regularnych spotkań z klientami/ innymi interesariuszami, w trakcie których informowani są oni o planach i nowych formach działalności organizacji	17	21,8
Branie udziału w różnorodnych przedsięwzięciach (spotkania, wspólne projekty itp.) mających na celu wymianę informacji z interesariuszami zewnętrznymi	46	59,0
Udostępnianie rezultatów spotkań z pracownikami/ klientami/innymi interesariuszami innym pracownikom	33	42,3
Obowiązkowe przygotowywanie relacji z odbytych szkoleń, które udostępniane są innym pracownikom	34	43,6
Udostępnianie pracownikom bazy danych zawierającej wewnętrzne przepisy, procedury, instrukcje, szablony dokumentów itp.	71	91,0
Udostępnianie pracownikom aktualnej bazy danych, w której mogą sprawdzić swoje kwalifikacje (np. baza CV)	13	16,7
Dostępny wewnętrznie dokument prezentujący plan strategiczny działalności organizacji	54	69,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

Tabela 10. Rozwiązania w zakresie zarządzania wiedzą wykorzystywane w badanych organizacjach – obszar utrwalania (zachowania) i wykorzystania wiedzy

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Procent badanych organizacji
Przeprowadzanie badań efektywności przekazywania wiedzy poprzez działania szkoleniowe	22	28,2
Rozwiązania służące kodyfikacji kompetencji pracowników – podręczniki, poradniki, procedury tworzone na podstawie analizy zachowań pracowników o najwyższych kompetencjach	-	-
Rozwiązania zabezpieczające przed utratą wiedzy poprzez oferowanie pracownikom o najwyższych kompetencjach konkurencyjnych warunków zatrudnienia (wyższe wynagrodzenia, pakiety świadczeń pozapłacowych, dodatkowe szkolenia itp.)	15	19,2
Opracowany program działań zmierzających do utrzymania w organizacji *know-how* starszych (doświadczonych) pracowników	4	5,1
Wdrożone procedury, w ramach których pomysły pracowników/ innych interesariuszy dotyczące prowadzonej działalności i możliwych do wprowadzenia usprawnień są analizowane, oceniane i wykorzystywane w organizacji	21	26,9
Wdrożone procedury dotyczące wykorzystywania wiedzy od wszystkich interesariuszy (pracowników, klientów itp.)	18	23,1
Wdrożone rozwiązania w zakresie wykorzystania dostępnych zasobów wiedzy dla doskonalenia procesów zarządzania we wszystkich obszarach działalności organizacji	40	51,3
Wdrożone rozwiązania systemowe w zakresie ochrony informacji	78	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań

W ponad połowie badanej zbiorowości (51,3%) deklarowane jest posiadanie wdrożonych rozwiązań w zakresie wykorzystania dostępnych zasobów wiedzy dla doskonalenia procesów zarządzania we wszystkich obszarach działalności. Rzadziej wskazywano natomiast na procedury, w ramach których pomysły pracowników/innych interesariuszy dotyczące prowadzonej działalności i możliwych do wprowadzenia usprawnień są analizowane, oceniane i wykorzystywane w organizacji (26,9%), a także proceduralne podejście do wykorzystywania wiedzy od wszystkich interesariuszy (23,1%). We wszystkich objętych badaniem urzędach wdrożone zostały natomiast rozwiązania systemowe w zakresie ochrony informacji.

1.5.3 Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone badania wykazały, że w objętych nimi urzędach administracji samorządowej w mniejszym lub większym zakresie podejmowane są działania w poszczególnych obszarach zarządzania wiedzą w organizacji. Trudno byłoby jednak w ich przypadku mówić o systemowym i strategicznym podejściu do realizacji tej koncepcji. Dostrzegana jest również towarzysząca temu słabość dotycząca sfery instrumentalnej.

Badane organizacje w zakresie pozyskiwania wiedzy na szeroką skalę korzystają z usług wyspecjalizowanych instytucji zewnętrznych. Wykazują również dbałość o rozwój potencjału wiedzy, umożliwiając pracownikom powszechny dostęp do szkoleń i różnorodnych form dokształcania, a także zachęcając wszystkich zatrudnionych do dzielenia się wiedzą i doświadczeniami, udostępniając przy tym służące temu narzędzia (w tym narzędzia informatyczne). Dbałość ta nie przekłada się jednak na obszar dotyczący utrwalania i zachowania wiedzy w organizacji. W urzędach nie prowadzi się badań efektywności przekazywania wiedzy poprzez programy szkoleniowe, brak również powiązania szkolenia pracowników z systemem motywacyjnym, w tym rozwiązań zabezpieczających przed utratą wiedzy, ukierunkowanych na utrzymanie w organizacji osób o najwyższych kompetencjach. Brakuje w nich również rozwiązań sprzyjających międzypokoleniowej wymianie wiedzy i zachowaniu w organizacji wiedzy starszych, doświadczonych pracowników (takich jak programy mentoringowe czy coachingowe).

Wyniki badań wskazują, iż objęte nimi podmioty dbają o przepływ informacji w organizacji oraz umożliwiają pracownikom powszechny dostęp do bazy danych zawierającej wszelkie przepisy, procedury, czy wzory dokumentacji niezbędne im do wykonywania zadań. W niewielkim stopniu prowadzone są jednak w nich działania ukierunkowane na rozpowszechnianie wiedzy poprzez organizowanie wewnętrznych konferencji, seminariów czy spotkań pracowników ukierunkowanych na ten cel.

Pole niewykorzystanych możliwości dotyczy również obszaru pozyskiwania i wykorzystywania wiedzy od klientów i innych interesariuszy zewnętrznych. Wydaje się, iż większa otwartość na pozyskiwanie i wykorzystywanie wiedzy z tego typu źródeł mogłaby się przyczynić do poprawy efektywności prowadzonej działalności.

Właściwemu zarządzaniu wiedzą w urzędach mogłyby służyć także rozwiązania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, takie jak tworzenie i udostępnianie pracownikom aktualnej bazy danych zawierającej informacje na temat posiadanych przez nich kompetencji i kwalifikacji, a także uwzględnienie kryterium chęci i umiejętności dzielenia się wiedzą w procesie oceniania.

Generalnie można stwierdzić, że o ile w badanych organizacjach na dość szeroką skalę prowadzone są działania w obszarze pozyskiwania i dzielenia się wiedzą, gorzej przedstawia się w nich sytuacja dotycząca jej roz-

powszechniania, natomiast wiele do życzenia pozostawia obszar utrwalania i wykorzystania wiedzy, w którym zauważalny jest brak konkretnych rozwiązań i procedur w tym zakresie.

Zarządzanie wiedzą stają się obecnie coraz ważniejszym elementem zarządzania organizacjami. Dotyczy to również organizacji publicznych, które opierając swoją działalność właśnie na wiedzy, powinny przykładać szczególną wagę do odpowiedniej realizacji wszystkich procesów zarządzania wiedzą, mając na uwadze fakt, że aby można było mówić o korzyściach wynikających z realizacji tej koncepcji, pozyskiwana z różnorodnych źródeł wiedza musi być nie tylko rozwijana i rozpowszechniana, ale także utrwalana i wykorzystywana we wszystkich obszarach prowadzonej działalności. Osoby zarządzające organizacjami publicznymi muszą zdawać sobie sprawę, że sprawność ich działania w dużej mierze zależy od efektywnego wykorzystania wszystkich posiadanych przez organizację zasobów wiedzy do realizacji jej celów. W takiej sytuacji potrzebą, a nawet koniecznością staje się posiadanie strategii w zakresie zarządzania wiedzą i ukierunkowanie na jej realizację odpowiednio dobranych narzędzi.

1.6 Kształtowanie mechanizmu zarządzania zrównoważonym rozwojem współpracy przygranicznej[23]

1.6.1 Określenie czynników rozwoju regionów przygranicznych

Aktualność proponowanej problematyki wynika z ważnej roli regionów przygranicznych w nowoczesnych procesach integracji gospodarki i efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego. Jednym z najważniejszych priorytetów w rozwoju regionów przygranicznych jest nawiązanie bliższych kontaktów z państwami sąsiadującymi na podstawie przemyślanej i rozwijającej się integracji transgranicznej. Takie podejście pozwala w regionach przygranicznych znajdować nowe formy konkurencyjnych gałęzi produkcji, przyciągać bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), rozwijać efektywną przygraniczną i społeczną infrastrukturę, która sprzyja zrównoważonej współpracy międzynarodowej. Wszystkie kierunki przygranicznej kooperacji są ściśle związane z jakością i poziomem życia ludności oraz udziałem każdego człowieka w procesach gospodarczych i społecznych.

Ze względu na sąsiedztwo Unii Europejskiej z państwami Europy Wschodniej, które wykazują duży potencjał ekonomiczno-społeczny i mając na względzie ich kluczowe położenie geopolitycznie, istnieje konieczność wzmocnienia oraz budowania programów wspierających współpracę międzyregionalną i transgraniczną. Współczesna problematyka zrównoważonego rozwoju regionów przygranicznych jest ściśle związana z nawiązywaniem nowych kontaktów z państwami sąsiadującymi, w oparciu o przemyślaną i rozwijającą się integrację transgraniczną, która kreuje zmiany polityki społecznej mającej na celu poprawę warunków życia ludności oraz wykorzystanie potencjału intelektualnego na rzecz całego społeczeństwa. Takie podejście w regionach przygranicznych pozwala tworzyć skuteczne formy rozwoju konkurencyjnych gałęzi produkcji, przyciągać BIZ, rozwijać innowacyjną produkcję i wzmacniać infrastrukturę przygraniczną zapewniającą zrównoważony handel zagraniczny oraz efektywne funkcjonowanie instytucji społecznych i publicznych.

W literaturze naukowej ostatnio wymienia się czynniki, formy, czy funkcje, oddziałujące na wzrost gospodarczy regionów przygranicznych. Jednak nie można jednocześnie nie zauważać wpływu specyfiki rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru przygranicznego na skalę i strukturę handlu zagranicznego oraz obroty wymiany handlowej. Bez względu na różnice w specyfice tych obszarów, ich rozwój jest zazwyczaj uwarunkowany znaczeniem konkretnego regionu przygranicznego w funkcjonowaniu całego

---

[23] **Dr Michał Bilczak, mgr Kornelia Szmit**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Organizacji i Zarządzania.

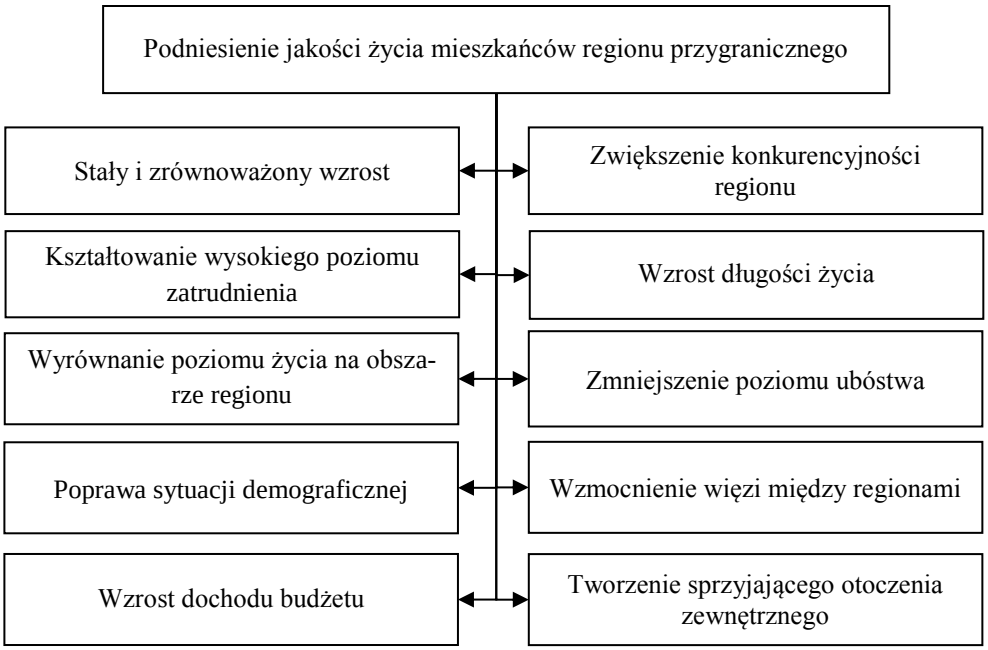
mechanizmu gospodarczego i integracji międzyregionalnej. W literaturze ekonomicznej przedstawiane są różne podejścia do problematyki alokacji czynników, mających wpływ na współpracą przygraniczną i procesy integracyjne. Próbując usystematyzować poglądy naukowe oraz dokonując ich oceny, można wyróżnić kilka zasadniczych grup czynników, wpływających na gospodarkę i równowagę owej gospodarki [Bilczak, 2002].

Pierwsza z nich jest związana z genezą rozwoju regionów przygranicznych i można ją określić mianem czynników podstawowych. Stanowią je różne procesy ewolucyjne, ich natura i istota. Każdy region przygraniczny ma swoją historię, kulturę, tradycje narodowe, religię, instytucje publiczne, które w długim okresie ewoluowały i dawały nowy impuls do pozytywnych zmian w sferze społecznej. Wszystkie te czynniki należy wziąć pod uwagę przy kreowaniu kooperacji z państwami sąsiadującymi, likwidować istniejące zróżnicowania (prawne, ekonomiczne, kulturowe, społeczne, itp.) i bariery, które do tej pory dają się zauważyć w gospodarce obszarów przygranicznych i procesach w niej zachodzących.

Druga grupa czynników dotyczy sfery społeczno-kulturowej. Do nich zalicza się poziom rozwoju w szerokim sensie – kultury, edukacji, nauki, sportu, stosunek do systemu wartości i dziedzictwa kulturowego. Istnieją różne punkty widzenia i podejścia do tej grupy czynników, a jednak te sfery współpracy przygranicznej są najbardziej szczegółowo zbadane i opisane. Zarządzanie w tych dziedzinach ma odpowiednie normy, tradycje, które przyczyniają się do efektywnej wymiany przygranicznej. Ponadto, bardzo duże znaczenie przywiązuje się do podniesienia poziomu i jakości życia mieszkańców tego regionu.

Osiągnięcie i realizacja tych i innych celów społecznych jest ściśle związana ze stałym i zrównoważonym wzrostem gospodarki przygranicznej, wzrostem konkurencyjności regionu przygranicznego, kształtowanie wysokiego poziomu zatrudnienia, zmniejszeniem bezrobocia, zmniejszeniem poziomu ubóstwa, wzrostem długości życia, poprawą sytuacji demograficznej. Dodatkowo należy jeszcze również zwrócić uwagę na kształtowanie sprzyjającego środowiska naturalnego w regionie przygranicznym (rysunek 4).

Trzecią, będącą również przedmiotem wielu badań, grupą czynników w stosunkach przygranicznych, są czynniki polityczne. Dotyczą one aspektów prawnych, roli państwa, podmiotów gospodarczych, społeczeństwa w rozwoju zrównoważonej gospodarce przygranicznej na poziomie regionalnym i krajowym. Czynniki polityczne mają ważne znaczenie w instytucjonalnym zapewnieniu współpracy przygranicznej. Zatem najważniejszą rolę odgrywa udział środków przeznaczanych przez państwo i instytucji społeczne na rozwój procesów przygranicznych. Znaczenie także ma struktura finansowania, odzwierciedlająca priorytety w stosunkach we wszystkich sferach współpracy.



Rysunek 4. Podniesienie jakości życia mieszkańców regionu przygranicznego
Źródło: Opracowanie własne

Czwartą grupą czynników, wpływających na opisywane procesy, są czynniki ekonomiczne. Tutaj najważniejszym bodźcem jest jakościowa zmiana charakteru i struktury sił wytwórczych oraz rozwój działalności naukowo-technicznej po obu stronach granicy. Na przykład, do głównych czynników wpływającym na efektywność rozwoju sfery produkcyjnej lub przedsiębiorstw określonej branży zaliczyć należy czynniki produkcyjne, organizacyjne, finansowe, handlowe, komunikacyjne, innowacyjne i ekologiczne.

We współpracy przygranicznej czynniki kształtują technologiczną elastyczność przedsiębiorstw i ich zapotrzebowanie na zasoby i nowy technologie, co ma znaczący wpływ na rozwój współpracy przygranicznej. Czynniki organizacyjne tworzą podstawowe elementy zarządzania procesami przygranicznymi, stanowisko organów administracji przy podejmowaniu decyzji wpływających na efektywność i równoważenie procesów wymiany. Wpływają one również na dążenie do rozszerzania kontaktów biznesowych, realizacji celów przedsiębiorstw i konsumentów po obu stronach granicy. Czynniki bezpieczeństwa finansowego pozwalają osiągnąć elastyczność oraz efektywność w rozliczeniach wymiany międzyregionalnej w oparciu o równoważenie stosunku między eksportem i importem. Mają one istotne znaczenie dla aktywizacji działalności małych i średnich przedsiębiorstw, a w szczególności udzielanie im pomocy finansowej w realizacji wspólnych

projektów. Innowacyjne czynniki, sprzyjające współpracy przygranicznej, z jednej strony przyczyniają się do komercjalizacji opracowań naukowych i rozwojowych, a z drugiej zapewniają wytwarzanie zróżnicowanej i konkurencyjnej produkcji oraz są przedmiotem transakcji przygranicznych [Bilczak, 2002].

Czynniki, wpływające na komunikację, przyczyniają się do efektywnego funkcjonowania całej działalności i współpracy podmiotów gospodarki przygranicznej z otoczeniem wewnętrznym w oparciu o sieć kanałów służących do gromadzenia, porządkowania oraz analizowania informacji. Mają one również istotny wpływ na korzystną wymianę w dziedzinie rozwoju nowych technologii i produktów innowacyjnych w państwach sąsiednich.

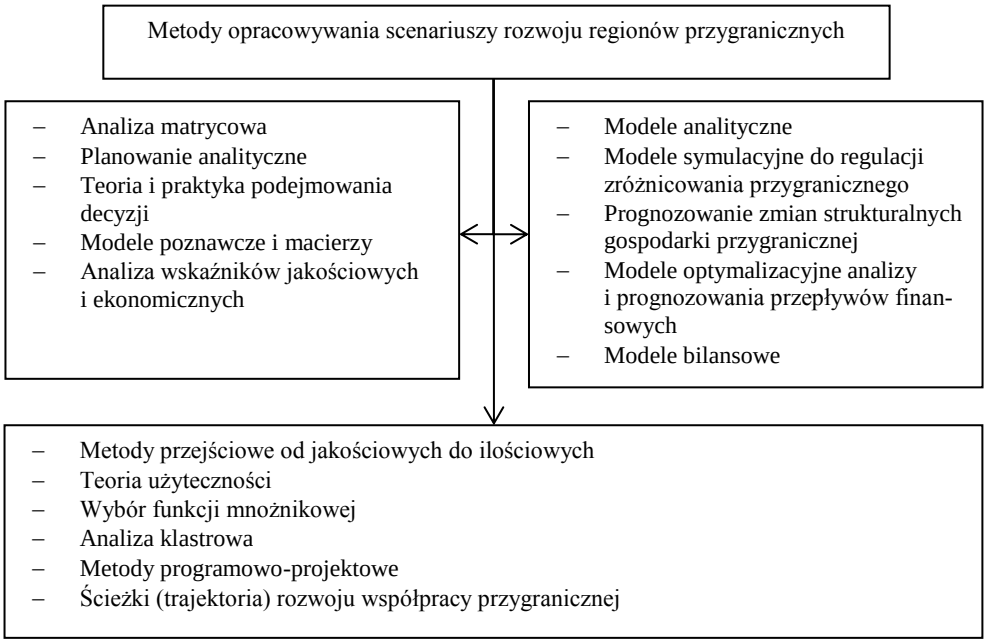
Należy zauważyć, że we współpracy przygranicznej gwałtownie wzrosła rola czynników środowiskowych, wpływających zarówno na wewnętrzne, jak i zewnętrzne środowisko po obu stronach granicy. Dziś zwraca się szczególną uwagę na ochronę przyrody i działania, które przyczyniają się do poprawy warunków życia ludności w regionach przygranicznych. Ponadto czynniki te mają również ogromne znaczenie na utrzymanie środowiska przyrodniczego nie tylko na obszarach przygranicznych, ale również na bardziej rozległych obszarach Europy.

Piąta grupa, określana jest jako zasoby czynników wytwórczych, które posiadają duże znaczenie w stosunkach przygranicznych, bezpośrednio określając potencjał rozwoju danego obszaru przygranicznego. Czynniki zasobowe obejmują wszystkie zasoby surowcowe, energetyczne, transportowe i pracy. Niewątpliwie jest to podejście ogólne i można tu wymienić wszystkie rodzaje kontaktów przygranicznych. Zasoby czynników wytwórczych przyczyniają się do kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych, przyciągania BIZ, realizacji dużych projektów inwestycyjnych po obu stronach granicy. Są one ściśle związane z udziałem elity biznesowej we współpracy w zagospodarowaniu obszarów przygranicznych na wszystkich poziomach działalności gospodarczej.

1.6.2 Scenariusze rozwoju regionów przygranicznych

We współpracy przygranicznej ważne jest określenie, według jakiego scenariusza będą rozwijać się regiony, terytorium i infrastruktura. Termin scenariusz oznacza prognozy dotyczące funkcjonowania gospodarki przygranicznej w przyszłości na podstawie określonych założeń. Na przykład, założeń dotyczących polityki organów administracyjnych w celu efektywnego rozwoju obszarów przygranicznych. Należy zauważyć, że w gospodarce przygranicznej podejście scenariuszowe niczym nie różni się od scenariuszy rozwoju podobnych regionów [Bilczak, 2012]. Tu również stosuje się podział na optymistyczny, neutralny i pesymistyczny scenariusz. Jest to klasyczne podejście, w którym istnieje również metoda opracowywania scena-

riuszy dla metod werbalnych i ilościowych. W każdym ze scenariuszy na płaszczyźnie werbalnej rozpatrywana jest grupa modeli, stosowana analiza macierzy, odpowiednie rodzaje planowania, teoria i praktyka podejmowania decyzji, w tym metody analizy jakościowych wskaźników ekonomicznych. Na poziomie ilościowym uwzględniane są modele analityczne, imitacyjne, optymalizacyjne i bilansowe, które pozwalają na konkretne obliczenia dla każdego ze scenariuszy (rysunek 5).



Rysunek 5. Metodyka opracowywania scenariuszy rozwoju regionów przygranicznych
Źródło: Opracowanie własne

W ostatnim czasie podejście scenariuszowe wykorzystuje się w konkretnych dziedzinach współpracy przygranicznej. Mogą to być scenariusze: konserwatywne, umiarkowanie optymistyczne i innowacyjne. W niektórych przypadkach, również mogą być opracowane scenariusze, które określają specyfikę rozwoju strefy przygranicznej. Na przykład, dla terytorium rosyjskiej enklawy autorzy „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego obwodu kaliningradzkiego w perspektywie średnio i długookresowej” z dnia 9 marca 2007 r. przewidzieli cztery scenariusze, które są specyficzne dla tego konkretnego odizolowanego obszaru pogranicza [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego obwodu kaliningradzkiego…, 2007].

– Pierwszy scenariusz – „Status quo”.

- Drugi scenariusz – „Konkurencja na rosyjskim Północnym Zachodzie”.
- Trzeci scenariusz – „Europejski outsourcing”.
- Czwarty scenariusz – „Przywództwo makroregionalne”.

Scenariusz „Status quo” przewiduje zachowanie istniejących warunków i sytuacji. Poza tym, ten odpowiada na nowe wyzwania i zmiany, które miały miejsce w Europie. Na przykład, autorzy koncepcji stoją przed wieloma wyzwaniami, które zupełnie zmieniły w tym czasie sytuację w działalności przygranicznej. Jest to początek kryzysu finansowego, zmiany ram regulacyjnych i prawnych Federacji Rosyjskiej, przyjęcie kodeksów celnego i podatkowego, które wymagały zmian koordynacyjnych w polityce przygranicznej.

Do realizacji scenariusza „Status quo” należało wprowadzić konkretne propozycje, które mogłyby zmienić aktualne warunki społeczno-gospodarcze w regionie. Po pierwsze, należy zadać pytanie, czy pozostaną korzyści dla rezydentów Specjalnej Strefy Ekonomicznej (SSE). Czy liderzy gospodarki tranzytowej, którzy rozwinęli się dzięki preferencjom celnym utrzymają swoją pozycję na rynkach krajowych i zagranicznych. W tym przypadku, przy stosunkowo stabilnej sytuacji w regionie bałtyckim jest przewidziany umiarkowany wzrost gospodarczy 6-8% w ciągu najbliższych pięciu lat. Przed organami administracji publicznej regionu stoi zadanie, aby utrzymać tryb SSE i maksymalny protekcjonizm dla najważniejszych branż regionu działających w poprzednim okresie – w latach 90.

Drugi scenariusz – „Konkurencja na rosyjskim Północnym Zachodzie”, przewidywał wzmocnienie roli regionu enklawy na poziomie. Oczywiście miał on słabe punkty, ponieważ zakładał konkurencję z innymi regionami. Jednak dążenie Rosji do wzmocnienia i promowania swoich interesów na Bałtyku uczynił Kaliningrad bardzo ważnym ogniwem w tej polityce. Dla Kaliningradu przewidziana została rola wzmocnienia tradycyjnych gałęzi przemysłu na podstawie preferencji SSE i zmodernizowania swojej gospodarski, która mogłaby być rosyjskim klastrem transportowym w niezamarzającej części Morza Bałtyckiego.

Realnie i obiecująco zaprezentował się scenariusz „Europejski outsourcing”. Realizacja tego scenariusza zakładała włączenie tradycyjnych i nowo powstających gałęzi przemysłu i usług w tworzeniu łańcucha wartości, które rozwijają się w krajach UE. Zapewnia to stały wzrost całej gospodarki regionu przygranicznego i funkcjonowanie efektywnych centrów odpowiadających standardom przemysłu europejskiego. Jeśli wziąć pod uwagę preferencje SSE, a także skutecznie funkcjonujące w Kaliningradzie produkcję montażową i przetwórstwo w przemyśle samochodowym, spożywczym i elektronicznym, to widać, że ten scenariusz pozwoli nadać tym branżom funkcje „lokomotyw”, które będą w stanie zapewnić ścisłą integrację gospodarki obwodu kaliningradzkiego z gospodarką globalną.

Najbardziej obiecujący był czwarty scenariusz „Przywództwa mikroregionalnego”. Właśnie to ten scenariusz mógł zapewnić rozwój polityki klastrowej, która pozwoliłaby wykorzystać mobilizację zasobów własnych, potencjału i skuteczny rozwój przemysłu. Konkurencyjne klastry obwodu kaliningradzkiego mogą z powodzeniem funkcjonować w transporcie morskim, rybołówstwie i przetwórstwie ryb oraz branży meblarskiej i włókienniczej, handlu i turystyce. Ta problematyka jest tak ważna dla regionu enklawy, że zatrzymamy się przy niej bardziej szczegółowo. Chodzi o tworzeniu centrów lub biegunów wzrostu ściśle związanych z rozwojem niektórych sektorów regionu przygranicznego [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego obwodu kaliningradzkiego…, 2007].

1.6.3 Konkurencyjne klastry rozwoju gospodarki przygranicznej

W połowie XIX wieku założono bazę naukową koncepcji centrów rozwoju klastrów i biegunów wzrostu. Najbardziej dokładną definicję terminu „klaster” sformułował wybitny badacz rosyjski I. D. Afanasenko. Pod pojęciem klastra rozumie on „wielobranżowy interdyscyplinarny kompleks z niejednorodną strukturą”. Formalne więzi sąsiadują tutaj z nieformalnymi, co sprawia, że oddziaływanie wewnętrznych elementów jest silniejsze niż między poszczególnymi sektorami i strukturami gospodarki. Relacje i współzależności tutaj są wzmocnione poprzez zwiększenie stabilności pionowej i poziomej, technologicznej integracji opartej na wspólnocie rynku docelowego” [Afanasenko, Borisowa, 2013, s. 359].

Jeden z twórców podejścia klastrowego, M. Porter, uważał, że klastry są organizacyjną formą konsolidacji wysiłków zainteresowanych stron, mającą na celu osiągnięcie przewagi konkurencyjnej w warunkach gospodarki postindustrialnej [Porter, 1990].

W obwodzie kaliningradzkim w wybranych klastrach branżowych została utworzona grupa przedsiębiorstw działających w oparciu o generowanie innowacyjnych pomysłów, pomysłów na biznes i posiadających wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Ogólnie rzecz ujmując, podejście klastrowe ma na celu przejście do innowacyjnej gospodarki, poprawy przygranicznej infrastruktury wymiany i efektywnego handlu zagranicznego. Ponadto, równolegle utrwalają się społeczne kontakty po obu stronach granicy: kulturalne, naukowe, biznesowe, sportowe kontakty, bardziej efektywnie wykorzystuje się kapitał ludzki w oparciu o doświadczenia sąsiednich regionów.

Korzyści z klastrowego podejścia we współpracy transgranicznej stanowią: nowi producenci, którzy przybyli z innych krajów, promowanie rozwoju innowacyjnych gałęzi przemysłu, wolna wymiana informacji, przyczyniająca się do szybkiego rozprzestrzeniania się innowacji technologicznych w kanałach dostawców i odbiorców po obu stronach granicy. Ponadto, rela-

cje wewnątrz klastra pozwalają rozwijać dodatkowe możliwości produkcji wysokiej jakości produktów i wzmacniać wewnętrzną konkurencję.

Do realizacji scenariuszy rozwoju regionu przygranicznego w nowych warunkach geopolitycznych w oparciu o konkurencyjną gospodarkę innowacyjną, proponowany jest model macierzy handlu międzynarodowego. Modele macierzy przepływów międzynarodowych są używane we współpracy transgranicznej dla prognoz rozwoju wzajemnych stosunków gospodarczych z zagranicą. W tym celu tworzona jest macierz, zawierającą kraje eksportujące, a w kolumnach – prognozowane grupy towarów. W każdym z wierszy będą prezentowane wskaźniki eksportu do danego kraju we wszystkich grupach towarowych. W każdej z kolumn jest zawarty rozkład eksportu towarów z określonej grupy w konkretnym krajom. Podobnie buduje się macierz importu (tab. 11).

Tabela 11. Macierz całkowitego eksportu i importu

Państwo eksporter / Państwo importer	*1, 2, ..., j, ..., m*	Całkowity eksport
1 2 … *I* … *N*	E_{ij}^{t}	E_i^t
Całkowity import	M_j^t	

Źródło: Borysewicz W. I., Kandaurowa G. A. (2001), s. 289

Podczas wypełniania wierszy i kolumn macierzy oblicza się całkowity eksport *i* państwa (E_i^t) i całkowity import *j* państwa (M_j^t) w okresie *t* ustalane na podstawie wzoru:

$$E_i^t = \sum_{j=1}^{m} E_{ij}^t, i = \overline{1,n};$$

$$M_i^t = \sum_{i=1}^{m} E_{ij}^t, j = \overline{1,m}.$$

gdzie: E_{ij}^t – eksport *i* państwa w *j* państwo importer w roku *t*.

Metodyka opracowania matryc prognozy eksportu i importu ma swój algorytm obliczeń i odbywa się etapami.

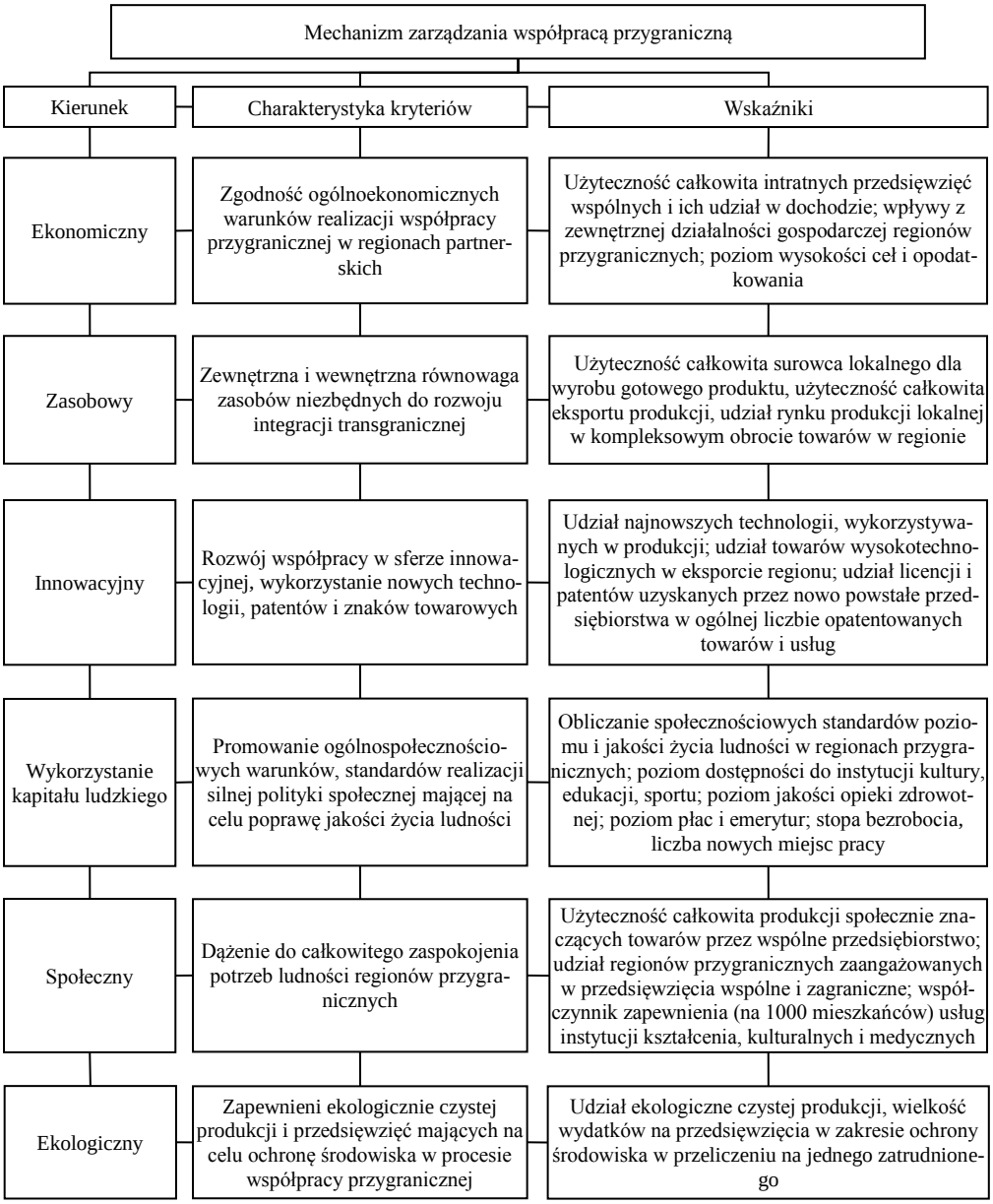
1.6.4 Tworzenie mechanizmu zarządzania procesami przygranicznymi

Poszukiwanie sposobów i scenariuszy rozwoju regionu przygranicznego zakłada kształtowanie się mechanizmu zarządzania procesami przygranicznymi. W kształtowaniu mechanizmu zarządzania procesami przygranicznymi szczególne miejsce zajmuje ocena poziomu strukturalnego rozwoju gospodarki regionu obejmujące identyfikację i określanie instytucjonalnych i ekonomicznych cech regionów przygranicznych z uwzględnieniem integracji. Oferowane są kryteria i konkretny zestaw narzędzi dla określenia poziomu rozwoju transgranicznej współpracy gospodarczej, zasobów, innowacyjnego, społecznego, wykorzystanie kapitału ludzkiego i edukacji ekologicznej kierunku.

Profil gospodarczy jest ściśle związany z równymi warunkami współpracy transgranicznej po obu stronach granicy. Wymaga to efektywnego wykorzystania potencjału produkcyjnego i nowych technologii w celu wzmocnienia całego kompleksu gospodarczego regionu przygranicznego. Kierunek zasobowy zakłada istnienie zewnętrznej i wewnętrznej równowagi zasobów w regionach partnerskich. Innowacyjny kierunek jest ściśle związany z rozwojem współpracy w oparciu o osiągnięcia postępu naukowo-technicznego i technologii informacyjnych. Społeczny kierunek związany jest z zaspokojeniem potrzeb ludności w zakresie edukacji, podnoszeniem kwalifikacji, istnieniem wykwalifikowanych usług medycznych, pełnej dostępności do instytucji i obiektów kultury i sportu. Społeczny kierunek jest najbardziej skomplikowany, przede wszystkim ze względu na wskaźniki charakteryzujące stan i rozwój edukacji, kultury, polityki demograficznej, zatrudnienia, ochrony zdrowia, komunikacji i turystyki.

Wykorzystanie kapitału ludzkiego jako kierunku we współpracy transgranicznej ma ogromne znaczenie dla rozwoju efektywnej polityki społecznej po obu stronach granicy w oparciu o posiadane doświadczenia i osiągnięcia różnych państw. To jest nowe zjawisko, które w ostatnich latach jest badane we współpracy transgranicznej. Kapitał ludzki – to kapitał w postaci umiejętności intelektualnych i praktycznych zdobytych w procesie kształcenia oraz w praktycznej działalności człowieka.

Kierunek ekologiczny wiąże się z zapewnieniem ekologicznie czystej produkcji, ochrony środowiska, równowagi środowiska naturalnego regionów przygranicznych. Zaś ogólne środki, które są używane przez sąsiadujące terytoria, mają duże znaczenie dla ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i obiektów, które stanowią dziedzictwo narodowe (rysunek 6).



Rysunek. 6/. Mechanizm zarządzania współpracą przygraniczną
Źródło: Bilczak M. W. (2011), s. 142

W niniejszym rozdziale przedstawiono główne kierunki zrównoważonego rozwoju współpracy przygranicznej. Przedstawiono różne podejścia alokacji czynników, mających bezpośredni wpływ na poprawę procesów ekonomicznych i integracyjnych. Programowanie oraz wybór scenariuszy rozwoju regionu przygranicznego uzasadnia rolę wiodących kierunków współpracy transgranicznej. Udowodniono również, że region przygraniczny

samodzielnie uruchamia zasobów i potencjał, co przyczynia się do efektywnego funkcjonowania klastrów.

Analiza klastrów regionów przygranicznych służy do rozwiązywania problemów zarządzania konkurencyjnością sektorów produkcji. W badaniu pokazano konkurencyjne klastry regionu enklawy, przedstawiono najważniejsze sektory, w której tworzenie klastrów odniesie sukces. W badaniu zaproponowano mechanizm zarządzania procesami przygranicznymi. Zaproponowano kryteria i konkretne narzędzia umożliwiające rozwój gospodarczy gospodarki regionu przygranicznego, zasobów, innowacyjności, społecznego wykorzystania kapitału ludzkiego i edukacji ekologicznej.

Kształtowanie metodologicznych aspektów regionu przygranicznego w kontekście modernizacji, modelowania, doskonalenia metod i narzędzi może być priorytetem w ramach państwowej przygranicznej polityki i mieć zarówno naukowy, jak i praktyczny charakter.

1.7 Rozwój zatrudnialności pracowników: nowa praktyka zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej[24]

1.7.1 Zatrudnialność: zarys zakresu pojęciowego

Dynamiczne przemiany społeczno-ekonomiczne, silny nacisk na innowacyjność oraz dążenie do poprawy jakości usług publicznych sprawiają, że ewoluuje sposób zarządzania organizacjami publicznymi. Nowe koncepcje zarządzania publicznego uwypuklają znaczenie, jakie dla efektywności funkcjonowania organizacji publicznych ma zarządzanie zasobami ludzkimi. Przemiany te są szczególnie wyraźne w administracji samorządowej. Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi są nawet uważane za jedno z podstawowych uwarunkowań przeobrażeń zachodzących w administracji samorządowej. Praktyka wskazuje bowiem wyraźnie, że tradycyjne podejście do realizacji funkcji personalnej ograniczające się zwykle do administrowania sprawami personelu do tej pory typowe dla tego sektora, nie odpowiada potrzebom współczesnych organizacji publicznych i ich pracowników. Jak stwierdza B. Kożuch [2009, s. 36]: „W pierwszym rzędzie zmiany powinny wystąpić w zarządzaniu ludźmi. Niezbędny jest właściwy dobór ludzi na stanowiska urzędnicze oraz dostosowywanie do zmieniających się warunków form zatrudnienia i organizacji pracy w urzędach". Obecna sytuacja społeczno-ekonomiczna narzuca konieczność dalszych przeobrażeń. Jednak liczne przepisy prawne, nadmierna formalizacja oraz przeważnie niechętnych stosunek pracowników administracji samorządowej do zachodzących przemian spowalniają ich tempo i ograniczają zakres. Wiele nowych praktyk ZZL wprowadzanych do urzędów, dotychczas stosowanych głównie w organizacjach prywatnych, oddziałuje na relacje zatrudnienia w administracji samorządowej. Dotyczy to zwłaszcza problemu uelastycznienia zatrudnienia, który wiąże się z koniecznością zamian w podejściu do rozwoju zawodowego i zarządzania karierą pracowników administracji samorządowej. Z drugiej strony, następujące przemiany są nieuchronne i wymagają zarówno od organizacji, jak i ich pracowników podjęcia szeregu działań, które pozwolą im stawić czoło „nowej rzeczywistości". Administracja samorządowa potrzebuje bowiem pracowników o wysokich kompetencjach, którzy posiadają zdolność elastycznego działania i adaptacji do zmiennych warunków otoczenia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kwestię zatrudnialności pracowników administracji samorządowej oraz wsparcia organizacji w jej rozwoju.

W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania: jakie czynniki indywidualne określają zatrudnialność pracowników administracji

---

[24] **Dr Izabela Marzec**, Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

samorządowej oraz jakie działania w ramach zarządzania zasobami ludzkimi są podejmowane w urzędach, aby rozwijać zatrudnialność pracowników na wewnętrznym i zewnętrznym rynku pracy. Cele te zostaną zrealizowane poprzez przedstawienie wyników wywiadów częściowo ustrukturyzowanych przeprowadzonych z kadrą kierowniczą w urzędach miasta[25].

Liczne wyzwania, jakie dziś stawia przed pracownikami rynek pracy, skutkują wyraźnym wzrostem zainteresowania koncepcją zatrudnialności. To niewątpliwie kontrowersyjne pojęcie, stosowane zarówno w literaturze z zakresu ZZL, jak i polskich dokumentach urzędowych, stanowi bezpośrednie tłumaczenie słowa „employability", które może być rozumiane jako „zdolność do zatrudnienia" lub „szanse na zatrudnienie" [Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, 2003, s. 97; Pocztowski 2007, s. 322].

Pojęcie to jest często używane w kontekście problemu bezrobocia, rynku pracy i polityki społecznej państwa. Wysoki poziom bezrobocia w Europie w latach dziewięćdziesiątych spowodował bowiem, że problem zatrudnialności zyskał istotne znaczenie społeczne i polityczne. Termin zatrudnialność zaczął być nawet stosowany jako pewien symbol problemów z zatrudnieniem związanych z przejściem od społeczeństwa industrialnego do postindustrialnego [Van der Heijde, Van der Heijden, 2006]. W 1997 roku przyjęto Traktat Amsterdamski, który stał się podstawą Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ), określającej m.in. działania państw Unii Europejskiej na rzecz walki z bezrobociem. Pierwotnie opierała ona się na tak zwanych czterech filarach, tj.: zatrudnialności, przedsiębiorczości, zdolności adaptacyjnej pracowników i pracodawców oraz równości szans [Marzec, 2015]. Z tej perspektywy zatrudnialność jest rozpatrywana od strony popytowej – zatrudnialność jednostki zależy od różnorodnych czynników kontekstualnych, w tym przede wszystkim od sytuacji na rynku pracy.

Wielu badaczy podkreśla podmiotowy aspekt zatrudnialności, ujmując ją od strony podażowej i łącząc ją z różnorodnymi cechami jednostki, które określają jej zdolność do radzenia sobie na rynku pracy [Marzec, 2015]. Globalizacja, wzrost konkurencji i kryzys ekonomiczny w latach 90. spowodowały, że w przedsiębiorstwach dążono do obniżenia kosztów pracy i zwiększenia elastyczności zasobów ludzkich [Marzec et al., 2009]. Rozpowszechnione stały się tak zwane elastyczne formy zatrudnienia. Jednocześnie popularny stał się podgląd, że to jednostka jest przede wszystkim odpowiedzialna za swoją sytuację na rynku pracy i w związku z tym powinna samodzielnie rozwijać własną zatrudnialność. W obszarze szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników w organizacjach przeważnie koncentrowano się na wąskim rozwoju kompetencji pracowników, niezbędnych na

[25] Artykuł powstał w wyniku prac badawczych w ramach projektu pt. „Uwarunkowania organizacyjne rozwoju zatrudnialności pracowników w sektorze publicznym". Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/00561.

określonym stanowisku pracy. W dłuższej perspektywie podejście to często skutkowało obniżeniem poziomu kompetencji i zaangażowania organizacyjnego pracowników, a na poziomie makroekonomicznym prowadziło do pogłębiania się „luki kompetencyjnej" i rozbieżności między popytem a podażą pracy.

W odpowiedzi na zachodzące w otoczeniu zmiany nastąpił dalszy rozwój koncepcji zatrudnialności. Wyłoniły się tak zwane podejście interaktywne (*interactive employability*) i podejście oparte na inicjatywie (*initiative employability*) [Gazier, 2006]. Podejście interaktywne podkreśla znaczenie posiadanych przez jednostkę kompetencji ocenianych w kontekście istniejących potrzeb rynku pracy [Alves, 2007, s. 62]. Wskazuje ono na znaczenie interakcji zachodzących pomiędzy jednostką a czynnikami kontekstualnymi – w tym szczególnie sytuacją na rynku pracy [Marzec, 2015]. Zatrudnialność określają dynamiczne interakcje zachodzące pomiędzy jednostką – jej sytuacją życiową i zawodową oraz cechami indywidualnymi a otoczeniem – poziomem bezrobocia, zachowaniami innych uczestników rynku pracy, istniejącymi szansami zatrudnienia, instytucjami i regułami, które kierują rynkiem pracy, poszukiwanymi przez pracodawców kompetencjami pracowników itd. [De Grip, Van Loo, Sanders, 2004, s. 212; Marzec, 2015]. Z kolei podejście oparte na inicjatywie opiera się na założeniu, że możliwości zatrudnienia zależą przede wszystkim tych kompetencji jednostki, które może ona wykorzystać w wielu organizacjach i na różnych stanowiskach pracy [McQuaid, Lindsay, 2005]. Według A. Forriera i L. Selsa [2003, s. 105], można wyróżnić tak zwaną wewnętrzną zatrudnialność (*internal employability*), która odnosi się do szans pracownika na zatrudnienie na wewnętrznym rynku pracy organizacji oraz zewnętrzną zatrudnialność (*external employability*), dotyczącą jego możliwości zatrudnienia na zewnętrznym rynku pracy. Zatrudnialność jest często ujmowana jako pewna specyficzna kombinacja kompetencji, obejmująca określone postawy, wiedzę i umiejętności jednostki konieczne, aby zarówno pracownik, jak i pracodawca mogli działać elastycznie [De Grip et al., 2004, s. 214-215]. Według zaproponowanego przez C. M. Van der Heijde i B. I. J. M. Van der Heijden [2006, s. 453-56] podejścia opartego na kompetencjach, zatrudnialność pozwala pracownikom radzić sobie z szybko zmieniającymi się wymaganiami wewnętrznego i zewnętrznego rynku pracy. Jest ona zjawiskiem wielowymiarowym obejmującym, oprócz wiedzy i umiejętności fachowych, także osobistą elastyczność, antycypację i optymalizację, sens korporacyjny oraz równowagę. Van der Heijde i Van der Heijden [2006] podkreślają fakt, że obecnie nawet wysoki poziom specjalistycznych kompetencji zawodowych nie gwarantuje pracownikowi pewności zatrudnienia.

1.7.2 Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej

Przeobrażenia zachodzące w administracji samorządowej obejmują także zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Stopniowo ewoluuje tradycyjne podejście do zarządzania pracownikami. Zastąpieniu dotychczasowego administrowania sprawami personelu zarządzaniem zasobami ludzkimi towarzyszy zmiana podejścia do rozwoju zawodowego pracowników. Coraz częściej w ZZL podejmuje się działania do tej pory stosowane przede wszystkim w sektorze prywatnym. W obliczu dynamicznych zmian w otoczeniu jednym z kluczowych obszarów działań ZZL w administracji samorządowej staje się bowiem zarządzanie kompetencjami pracowników. Kompleksowe podejście do rozwoju kompetencji pozwala przygotować pracowników nie tylko do realizacji bieżących, lecz także przyszłych zadań w administracji samorządowej, wzmacniając jednocześnie elastyczność funkcjonalną zasobów ludzkich i zatrudnialność pracowników.

Należy zauważyć, że model rozwoju zawodowego pracowników w administracji samorządowej różni się od modeli stosowanych zazwyczaj w organizacjach sektora prywatnego, co niewątpliwie oddziałuje na zatrudnialność pracowników administracji samorządowej. W administracji publicznej ze względu na konieczność zachowania pewnej stabilności zatrudnienia niezbędnej dla realizacji jej podstawowych zadań, pracownicy przyjmowani są z myślą o długotrwałym zatrudnieniu [Marzec et al., 2016]. Preferowany jest model rozwoju kapitału ludzkiego. Spostrzeżenia te potwierdzają wyniki badań empirycznych przeprowadzonych przez Katedrę Zarządzania Publicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 2007–2008, które wykazały, że grupa pracowników długotrwale zatrudnionych stanowiła około 60% badanych, a stabilność zatrudnienia była jednym z podstawowych motywów pracy w urzędzie, wymienianych przez badanych [Kożuch, 2009, s. 38-39]. Czynniki te sprawiają, że rozwój kompetencji pracowników jest zwykle ściśle podporządkowany potrzebom organizacji i określonej ścieżce kariery zawodowej pracownika. Działania rozwojowe podejmowane w organizacji sprzyjają wzmacnianiu przede wszystkim wewnętrznej zatrudnialności pracowników. Jednak dążenie do zwiększenia elastyczności funkcjonowania administracji samorządowej powoduje konieczność „uelastycznienia" zasobów ludzkich urzędów, co wiąże się między innymi z modyfikacją preferowanych w urzędach form zatrudnienia. Jak wskazuje B. Kożuch [2009, s. 38], wykorzystywanie określonych form zatrudnienia pozwala „rozpoznać, czy w urzędzie dominuje bierne administrowanie, czy zarządzanie publiczne". Wyrazem tej tendencji było odejście od stosowania mianowania w administracji samorządowej. Jednakże swoboda w tym względzie jest ograniczona przez istniejące uregulowania prawne, a szczególnie Ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych [Dz. U. 2014, poz. 1202].

W ustawie zostały sprecyzowane stosowane na konkretnych stanowiskach formy zatrudnienia. Należy zauważyć, że forma zatrudnienia implikuje charakter relacji między pracownikiem a pracodawcą oraz zakres oferowanego przez organizację wsparcia rozwojowego. Oddziałuje na warunki kontraktu psychologicznego pomiędzy pracownikiem i pracodawcą. Wysokie wymagania społeczne jednak sprawiają, że zmienia się profil „idealnego urzędnika" i poszukiwanych kompetencji zawodowych pracowników. Ustawa formułuje ogólne wymagania kompetencyjne oraz akcentuje konieczność nieustannego podnoszenia przez pracowników samorządowych kwalifikacji zawodowych. Wysokie standardy pracy w administracji samorządowej eksponują nie tylko wagę specjalistycznej wiedzy i umiejętności fachowych, lecz także dążenia do uczenia się i rozwoju jako podstawowych czynników określających wewnętrzną zatrudnialność pracowników. Niestety badania empiryczne wskazują, że w praktyce urzędy administracji samorządowej przeznaczają raczej niewielkie środki na doskonalenie kompetencji zawodowych pracowników [Urbaniak, Bohdziewicz, 2009].

Dynamiczne otoczenie powoduje równocześnie, że coraz większe znaczenie zyskują takie atrybuty pracownika, jak proaktywność, zdolność do adaptacji oraz kompetencje społeczne, które determinują nie tylko jego wewnętrzną zatrudnialność, lecz także zdolność do radzenia sobie na zewnętrznym rynku pracy. Mając na uwadze fakt, że, jak zauważa B. Kożuch [2011, s. 88], pracowników sektora publicznego cechuje stosunkowo niski poziom mobilności zarówno wewnątrz sektora, jak i pomiędzy sektorami, zwłaszcza elastyczność i zdolność adaptacji stają się ważnymi atrybutami decydującymi obecnie o zatrudnialności pracowników administracji samorządowej. Z drugiej strony, zmiana relacji zatrudnienia i warunków kontraktu psychologicznego obejmuje nowe oczekiwania pracowników wobec organizacji. Dotychczas urząd w zamian za lojalność i zaangażowanie pracowników oferował im bezpieczeństwo zatrudnienia, możliwość kariery i doskonalenia zawodowego dostosowanego do potrzeb kompetencyjnych organizacji. Jednak stopniowe uelastycznienie zatrudnienia sprawia, że dzisiaj bezpieczeństwo zatrudnienia w administracji publicznej także ulega ograniczeniu. Wielu pracowników urzędów, mając świadomość następujących zmian, oczekuje wsparcia organizacji w rozwoju zatrudnialności, które pozwoli na utrzymanie ich wartości nie tylko na wewnętrznym, lecz także zewnętrznym rynku pracy.

1.7.3 Metodyka i wyniki badań

Badania prowadzono od czerwca do sierpnia 2015 roku w ramach projektu badawczego pt. „Uwarunkowania organizacyjne rozwoju zatrudnialności

pracowników w sektorze publicznym”[26]. W 11 urzędach miejskich na terenie północnej, południowej, wschodniej, zachodniej i centralnej Polski przeprowadzono wywiady częściowo ustrukturyzowane z wyższą kadrą kierowniczej. W każdej organizacji prowadzano wywiad z jednym przedstawicielem kadry kierowniczej. Założono, że urzędy miejskie stanowią podstawowe instytucje administracji samorządowej, które realizują określoną politykę społeczną obejmującą również politykę rozwoju zatrudnialności na szczeblu lokalnym. Z drugiej natomiast strony, problem rozwoju zatrudnialności pracowników dotyczy samych urzędów i prowadzonej w nich polityki personalnej.

Celem prowadzonych wywiadów była między innymi odpowiedź na pytania: jakie czynniki indywidualne określają zatrudnialność pracowników administracji samorządowej oraz jakie działania w ramach zarządzania zasobami ludzkimi są podejmowane w urzędach miasta, aby jej rozwijać zatrudnialność pracowników na wewnętrznym i zewnętrznym rynku pracy. W analizie wywiadów zastosowano schemat kodowania, w którym podobne stwierdzenia badanych łączono w kategorie powstałe w wyniku procesu analizy treści wypowiedzi respondentów [Baarda, de Goede, Teunissen, 1995]. Wyłaniające się kategorie wykorzystano do analizy treści kolejnych wywiadów. Należy także zaznaczyć, że w artykule przedstawiono jedynie wyniki analizy wywiadów w zakresie czynników decydujących o zatrudnialność pracowników oraz działań ukierunkowanych na rozwój zatrudnialności pracowników podejmowanych w urzędach miasta, w których prowadzono wywiady z kadrą kierowniczą.

Analiza treści wywiadów wykazała, że wszyscy badani kierownicy twierdzili, że w urzędach miasta, w których pracują, zwraca się uwagę na kwestie utrzymania i rozwoju zatrudnialności pracowników. Do najczęściej podejmowanych w tym celu działań, wymienianych przez respondentów, należały udział w szkoleniach oraz odpowiednie planowanie szkoleń (6 osób). Niektórzy badani jedynie ogólnie stwierdzali, że urząd miasta zapewnia pracownikom możliwość rozwoju kompetencji zawodowych (2 osoby). Wskazywano także na znaczenie motywowania pracowników do rozwoju zatrudnialności poprzez właściwe kształtowanie wynagrodzeń (1 osoba), ocenę okresową (1 osoba) i właściwe planowanie zatrudnienia (2 osoby). Warto przy tym zauważyć, że zdaniem większości badanych, oceny pracowników przekładają się na rozwój zatrudnialności pracowników, ponieważ mobilizują ich do rozwoju (3 osoby) oraz wpływają na ewentualne przesunięcia pracowników na stanowisku i możliwość awansu (2 osoby), a negatywna ocena prowadzi do zwolnienia pracownika (1 osoba). W opinii niektórych kierowników, rozwój zatrudnialności wspiera stosowany w administracji publicznej konkursowy tryb ubiegania się o stanowisko (2 osoby). Za czynniki, które w urzę-

[26] Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/00561.

dach pozytywnie oddziałują na zatrudnialność pracowników, badani uznali także: stabilność zatrudnienia, wsparcie pracowników poprzez fundusz socjalny, udzielnie studiującym pracownikom urlopów szkolnych i możliwość podejmowania studiów podyplomowych. Zaniepokojenie budzi fakt, że według niektórych z przedstawicieli kadry kierowniczej, w urzędach miasta możliwości kariery zawodowej są bardzo ograniczone i praktycznie nie istnieje zarządzanie karierą (2 osoby). Inni twierdzili natomiast, że „ustawa o pracownikach samorządowych, określa schemat rozwoju (…) kariery zawodowej".

W literaturze przedmiotu ważnym czynnikiem organizacyjnym, który oddziałuje na zatrudnialność, jest różnorodna treść pracy i zmiany w zakresie obowiązków zawodowych. Spostrzeżenia te potwierdzają opinie badanych, którzy utrzymywali, że zmiany treści pracy sprzyjają rozwojowi zatrudnialności pracowników, ponieważ dają im możliwość poszerzania wiedzy i rozwoju (5 osób). Jednakże na pytanie, czy zadania są często zmieniane na stanowiskach pracy, jedynie dwóch respondentów stwierdziło, że takie zmiany są w zatrudniających ich urzędach częste. Niektórzy wskazywali, że wiążą się one raczej ze zmianami w ustawodawstwie czy strukturze organizacyjnej, które wymuszają modyfikację zakresu zadań pracowników. Większość badanych stwierdziła, że są one rzadkie i raczej związane ze zmianą stanowiska. Jeden z kierowników wyjaśnił, że główną przyczyną jest „sztywność" struktur organizacyjnych, charakterystyczna dla administracji publicznej.

Ważnym czynnikiem, który oddziałuje na zatrudnialności pracowników w opinii badanych, jest także jakość relacji między przełożonym i podwładnym. Tylko w dwóch urzędach miasta kierownicy odpowiedzieli, że mają oni niewielki wypływ na rozwój zatrudnialności pracowników. Zdaniem jednego z badanych wynika to z faktu, że to „nie przełożony decyduje bezpośrednio o zatrudnieniu". Z kolei inny respondent wyrażał przeciwną opinię, ponieważ, jak przekonywał, przełożony ma duży wpływ na utrzymanie przez pracownika zatrudnienia. Niektórzy kierownicy podkreślali, że istotnie oddziałują na zatrudnialność podwładnych, gdyż wyznaczają kierunki ich doskonalenia zawodowego. Ponadto ważnym czynnikiem, wpływającym na poziom zatrudnialności jest udział w procesie decyzyjnym i delegacja zadań, który stwarza pracownikom możliwość uczenia się i rozwoju kompetencji zawodowych. Zdecydowana większość kadry kierowniczej utrzymywała, że w urzędach pracownicy uczestniczą w procesie podejmowania decyzji (10 osób). Jednak wielu z nich zaznaczało jednocześnie, że udział ten jest ograniczony (6 osób) lub dotyczy tylko kadry kierowniczej (1 osoba). Z drugiej strony wyrażali oni silne przekonanie, że delegują podwładnym zadania w taki sposób, aby mogli podnosić swoje kompetencje i rozwijać zatrudnialność (8 osób).

Na zatrudnialność pracowników dodatnio wpływają kontakty i współpraca z innymi osobami zarówno w organizacji, jak poza nią. Pozwalają one na rozwój kapitału społecznego pracownika, wymianę informacji, dzielenie się wiedzą i wzajemne uczenie się. Na pytanie, czy pracownicy często współ-

pracują z pracownikami innych jednostek organizacyjnych urzędu lub przedstawicielami innych organizacji, zdecydowana większość badanych stwierdziła, że tak (10 osób); tylko w opinii jednego z kierowników zależy to od specyfiki komórki organizacyjnej. Respondenci podzielali również pogląd, że kontakty te służą rozwojowi zatrudnialności pracowników, ponieważ, jak wyjaśniali, służą one rozwojowi kompetencji pracowników. Niektórzy badani (2 osoby) wskazywali także, że pracownik może skorzystać z tych kontaktów, poszukując ewentualnie nowej pracy.

W kontekście wpływu kultury organizacyjnej na zatrudnialność pracowników urzędu, silnie akcentowano wagę takich wartości jak: praworządność i przestrzeganie prawa, wartości etyczne oraz podejście prospołeczne (9 osób). Nie dziwi zatem fakt, że kompetencje etyczne i obywatelskie uznane zostały przez wszystkich przedstawicieli kadry kierowniczej za kluczowe cechy decydujące o zatrudnialności pracownika. Jak wyjaśnił jeden z kierowników: „w ustawie i rozporządzeniach o pracownikach samorządowych podkreśla się, że pracownik (…) zobowiązany jest do etycznego i moralnego zachowania się". Inny badany stwierdził natomiast, że kompetencje te: „są bardzo ważne, bo jesteśmy jednostką, która ma służyć społeczeństwu lokalnemu". Niektórzy respondenci przekonywali nawet, że takie kompetencje „powinny być niezbędne – ludzie z misją". Badani wskazywali, że osoby, którym brakuje takich kompetencji, są „odrzucane już na etapie rekrutacji lub selekcji" lub też muszą odejść z pracy w urzędzie (3 osoby). Ponadto, przestrzeganie wartości, które decydują o utrzymaniu przez pracownika zatrudnienia w urzędach miasta, także może w opinii respondentów ułatwić znalezienie pracy w innych organizacjach (5 osób).

Zdecydowana większość kierowników stwierdziła, że kompetencje społeczne są także ważnym czynnikiem decydującym o zatrudnialności pracowników organizacji publicznych (10 osób). Wskazywano równocześnie, że mają one szczególne znaczenie w administracji samorządowej ze względu na jej specyficzną rolę i zadania. W tym kontekście podkreślano wagę umiejętności interpersonalnych. Jednak na pytanie, czy zdarzały się w urzędzie sytuacje, że ich brak doprowadził do odejścia pracownika z organizacji, padały sprzeczne odpowiedzi. W większości urzędów respondenci odpowiedzieli, że nie (6 osób). Jeden z kierowników wyjaśnił, że niskie kompetencje społeczne raczej mogą być powodem zmiany stanowiska pracy w urzędzie. Z kolei w innym urzędzie kierownik stwierdził, że takie sytuacje zdarzają się bardzo często.

Za ważną cechę określająca zatrudnialność uznano proaktywność pracownika (10 osób). Niektórzy respondenci wyrażali jednak opinię, że cecha ta jest ważniejsza w sektorze prywatnym. Brak proaktywności stanowił przyczynę zwolnienia pracowników w trzech z badanych urzędów. Wyraźnie większą wagą kierownicy nadawali takim atrybutom pracowników jak dążenia do rozwoju zawodowego i chęć uczenia się, które wszyscy uznali za jeden z klu-

czowych czynników decydujących o zatrudnialności pracowników w administracji samorządowej. Jak bowiem wyjaśniali badani, „urzędnicy muszą na co dzień się kształcić", ponieważ „otoczenie się też bardzo zmienia i trzeba się do tego dostosować". Brak tej cechy prowadzi nie tylko do tego, że pracownik nie awansuje, lecz bywa także przyczyną jego zwolnienia (4 respondentów), chociaż „w urzędzie zwolnienie pracownika jest trudne" (2 osoby). Kolejnym, analizowanym atrybutem zatrudnialności była zdolność do adaptacji i elastyczność. Wszyscy respondenci wyrazili opinię, że obecnie jest to istotna cecha pracownika, decydująca o zdolności do zdobycia i utrzymania zatrudnienia zarówno w organizacji publicznej, jak i prywatnej. Niektórzy zwracali jednocześnie uwagę, że oddziałuje ona na możliwość awansu i rozwoju kariery zawodowej pracownika, a osoby jej pozbawione gorzej sobie radzą w organizacji i na rynku pracy (3 osoby).

Obecnie coraz częściej w literaturze przedmiotu jako jedną ze specyficznych kompetencji ogólnych, które decydują o zatrudnialności pracownika, wymienia się zdolność do utrzymania równowagi między życiem zawodowym a osobistym oraz interesem własnym a organizacji [Van der Heijde, Van der Heijden, 2006]. Zapobiega ona bowiem wypaleniu zawodowemu i wpływa na wyniki działania pracownika w dłuższym horyzoncie czasu. Umożliwia pracownikowi skupienie się na realizacji własnych celów kariery zawodowej. Wszyscy badani przedstawiciele kadry kierowniczej uznali ją za ważny atrybut zatrudnialności pracowników. Jak stwierdził jeden z kierowników: „jeżeli tej równowagi nie ma, to prędzej czy później praca się kończy (…). Jest to ze szkodą dla pracownika i dla organizacji". Odpowiedzi respondentów ujawniły również, że jej brak bywa przyczyną odejścia pracowników z urzędów (3 respondentów). Jedna z badanych wyjaśniła: „miałam jedną osobę, która była świetna. Miała wiedzę i umiejętności, miała umiejętności miękkie, była osobą, z którą dobrze się pracowało. Ja nawet nie zauważyłam tego, że ona tak się zaangażowała w pracę, że w pewnym momencie popadła w depresję (…). Ona to robiła świetnie, tylko bardzo dużo ją to kosztowało. Też mam problem z tą równowagą. Myślę, że w ogóle ludzie zaangażowani mają z tym problem (…). Uważam, że powinno być więcej szkoleń w urzędach, żeby się nie wypalić. Ta praca absorbuje".

W kontekście wartości wiedzy i umiejętności fachowych, które zazwyczaj są uznawane za podstawowy czynnik decydujący o zatrudnialności, podkreślano, że praca w administracji publicznej wymaga znajomości tego sektora. Ponadto, kierownicy wskazywali, że od pracownika administracji samorządowej oczekuje się odpowiednich kwalifikacji formalnych, które stanowią pewien wyznacznik kompetencji fachowych. Jednocześnie wielu badanych zauważało, że formalne wykształcenie obecnie nie gwarantuje właściwego poziomu kompetencji pracowników. Problem ten, w ich opinii, szczególnie dotyczy młodych pracowników. Stosunkowo liczna grupa badanych twierdzi-

ła również, że niewystarczający poziom wiedzy i umiejętności fachowych był przyczyną odejścia pracowników z urzędu (pięć osób).

Na pytanie, czy o zatrudnialności w sektorze publicznym decydują specyficzna wiedza, zdolności, umiejętności, kompetencje pracownika, wszyscy respondenci odpowiedzieli, że tak. Jedna z badanych stwierdziła ponadto, że „na pewno, ale naprawdę mam wrażenie jest bardzo trudno w tej chwili wybrać ludzi. Myślę, że to jest bardzo ważne, żeby pokazać, że z jednej strony jest to marzenie wielu, żeby dostać się do urzędu". Za wyróżniające cechy pracowników organizacji publicznych, które decydują o ich zatrudnialności, badani uznali: umiejętności komunikacyjne (2 osoby), specjalistyczną wiedzę (2 osoby), wyższe wykształcenie o odpowiednim profilu (1 osoba), umiejętność nadążania za zmianami (1 osoba), kulturę osobistą (1 osoba), otwartość (1 osoba), nastawienie na ciągłe uczenie się (1 osoba), pragnienie służenia pomocą innym ludziom (1 osoba). Z kolei do cech pracowników, które według respondentów decydują o zdolność do zdobycia i utrzymania pracy w administracji samorządowej, należały: wykształcenie (6 osób), doświadczenie (2 osoby), motywacja i zaangażowanie (2 osoby), chęć rozwoju (2 osoby), predyspozycje (2 osoby), umiejętność obsługi komputera (2 osoby), godne zachowanie (1 osoba), umiejętność myślenia, kojarzenia i wyciągania wniosków (1 osoba), otwartość (1 osoba). Natomiast cechy, które, w przekonaniu badanych przedstawicieli kadry kierowniczej, ogólnie wpływają na zdolności pracownika do „radzenia sobie" na dzisiejszym rynku pracy zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, obejmowały: chęć i zdolność uczenia się (4 osoby), wykształcenie (3 osoby), chęć pracy (3 osoby), otwartość na zamiany (3 osoby), inicjatywę (2 osoby), umiejętności interpersonalne (2 osoby), wiarę we własne możliwości (2 osoby), komunikatywność (2 osoby), kreatywność (2 osoby), specjalistyczną wiedzę (2 osoby), odporność na stres (2 osoby), pracowitość (1 osoba), lojalność (1 osoba), umiejętności organizacyjne (1 osoba), umiejętność autoprezentacji (1 osoba) oraz zdolności adaptacyjne (1 osoba).

Analiza przeprowadzonych wywiadów świadczy, że chociaż w administracji samorządowej ogólnie zwraca się uwagę na zatrudnialność pracowników, to jednak stosunkowo niewiele deklarowanych działań jest ściśle zorientowanych na jej rozwój. Fakt ten sugeruje także, że w badanych urzędach miasta brak jest wyraźnie sprecyzowanej polityki rozwoju zatrudnialności pracowników. Do najważniejszych działań podejmowanych w urzędach, aby utrzymywać i rozwijać zatrudnialność pracowników, należą szkolenia. Za bardzo ważne uwarunkowania organizacyjne rozwoju zatrudnialności pracowników uznano również jakość relacji między przełożonymi i podwładnymi oraz kontakty zawodowe pracowników. W świetle uzyskanych wyników ograniczone wydają się być natomiast możliwości rozwoju zatrudnialności pracowników administracji samorządowej poprzez ich udział w procesie decyzyjnym czy też zmiany w treści pracy. Wynika to prawdopodobnie ze spe-

cyficznych cech urzędów, w których często nadal dominuje autorytarny styl kierowania i wysoka specjalizacja stanowisk pracy.

Warto zauważyć, że przeprowadzone wywiady wskazują, że obecnie o zatrudnialności pracowników administracji samorządowej decyduje nie tylko specjalistyczna wiedza i umiejętności zawodowe, lecz także kompetencje ogólne, które mogą być przez pracowników z powodzeniem wykorzystane w innych organizacjach, także poza sektorem publicznym. Narastająca potrzeba innowacyjnego zarządzania publicznego sprawia, że coraz większą wagę w administracji publicznej zyskują proaktywność i inicjatywa pracowników, dawniej w niewielki stopniu kojarzona z pożądanymi cechami urzędnika. Dziś jednak dynamiczne otoczenie powoduje, że innowacyjność staje się podstawowym ukierunkowaniem „w wyznaczaniu celów strategicznych, tworzeniu warunków do współdziałania międzyorganizacyjnego i międzysektorowego, koordynacji polityk publicznych, programów i przedsięwzięć" realizowanych przez administrację samorządową [Kożuch, 2009, s. 36]. Szybkie tempo dezaktualizacji wiedzy narzuca pracownikom konieczność ustawicznego uczenia się, aby zachować „zdolność do zatrudnienia" zarówno na wewnętrznym, jak i zewnętrznym rynku pracy. W tych warunkach działania zdolność adaptacji do zamian oraz chęć uczenia się i rozwoju pracowników decydują nie tylko o ich sukcesie zawodowym, lecz także realizacji celów urzędu. Specyfika pracy w urzędzie uwypukla znaczenie, jakie dla zatrudnialności mają kompetencje etyczne, społeczne i obywatelskie pracownika. Pracownicy administracji samorządowej muszą prezentować zachowania spełniające określone standardy etyczne dotyczące urzędników publicznych. Należy także zauważyć, że chociaż regularne godziny pracy i jasno określony zakres obowiązków pracowania sprzyjają utrzymaniu równowagi między życiem zawodowym a osobistym, również umiejętność łączenia tych dwóch sfer życia oraz godzenia interesu własnego i organizacji okazała się być ważnym atrybutem pracownika określającym jego zatrudnialność. Pracownicy administracji samorządowej są często silnie motywowani wewnętrznie i głęboko angażują się w podejmowane działania, co może, jak wskazują przeprowadzone wywiady, sprzyjać zachwianiu równowagi między życiem zawodowym a osobistym i w dłuższy horyzoncie czasu prowadzić do obniżenia wyników działania pracownika.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zmiany w otoczeniu i w sektorze publicznym wyznaczają kierunki doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Sytuacja ta wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na problem rozwoju zatrudnialności pracowników. Podstawowym założeniem działania administracji samorządowej jest bowiem służenie interesowi publicznemu [Kożuch, 2009], co obejmuje również dbałość o realizację potrzeb rozwojowych jej pracowników i troskę o ich przyszłość na rynku pracy. Urzędy administracji publicznej powinny stanowić wzór pracodawcy, którego wizerunek na rynku pracy umożliwi przyciągnięcie i utrzymanie w organizacji wartościowych pracowników o wszechstronnych kompetencjach, pozwalają-

cych na efektywną realizację celów organizacji. Warto zauważyć, że rozwój zatrudnialności pracowników nie tylko przynosi korzyści pracownikom, lecz także urzędom, prowadząc do zwiększenia elastyczności i jakości zasobów ludzkich administracji samorządowej oraz budowania zaangażowania pracowników w nowych warunkach kontraktu psychologicznego w organizacjach publicznych.

1.8 Samorząd gminy w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego[27]

1.8.1 Obszar planistyczny

Współcześnie zrównoważony rozwój stał się koncepcją, do której nawiązuje wiele aktów prawnych, dokumentów politycznych, strategii rozwoju na wszystkich szczeblach agregacji, od lokalnej po globalną. Do chwili obecnej nie stworzono jednak klarownej teorii zrównoważonego rozwoju. Jak zauważa T. Borys, zrównoważony rozwój jako nowy paradygmat rozwoju nie ma nadal ugruntowanej pozycji w naukach ekonomicznych [Borys, 2013]. Brak klarownej teorii stanowi zaś barierę w kreowaniu polityki właściwego ekologicznie i społecznie rozwoju.

Jedną z powszechnie uznanych w polskiej literaturze przedmiotu definicji zrównoważonego rozwoju jest definicja B. Piontek, która wskazuje, że jego istotą jest „zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między kapitałem ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym" [Piontek, 2002, s. 27]. Celem podstawowym koncepcji jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, rozumianego jako jakość życia społecznego i jednostki, które uzależnione jest nie tylko od konsumpcji dóbr i usług, ale i ekologicznych warunków życia.

Jak podkreśla J. Zegar, wdrażanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich wymaga zmian o charakterze światopoglądowym, zmiany postaw na proekologiczne wśród wszystkich podmiotów gospodarujących na tych obszarach, a w tym zwłaszcza rolników. Ideą przewodnią zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska i zasobów przyrodniczych dla przyszłych pokoleń, ale nie tyle przez pojmowaną tradycyjnie bezpośrednio ochronę środowiska, ile głównie przez zmianę modelu rozwoju cywilizacyjnego. Zmiany powinny polegać na: modyfikacji modelu konsumpcji (z mniejszą presją na środowisko) i systemu wartości oraz przyjęciu takiego sposobu gospodarowania, przy którym presja na środowisko nie przekracza jego zdolności do samoregulacji [Zegar, 2003]. Jednocześnie w obszarze świadomości podmiotów gospodarujących na obszarach przyrodniczo cennych niezbędne wydaje się wykreowanie wartości ekologicznych w kategoriach interesu społecznego, bogate zasoby środowiskowe powinny być postrzegane w kategoriach „kapitału ekologicznego" będącego w dyspozycji

---

[27] **Dr Danuta Guzal-Dec,** PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego nr 2011/01/D/HS4/ 03927 pt. „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego" finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki

społeczności lokalnych. Dbałość o środowisko przyrodnicze powinna się kojarzyć z szansą na rozwój – a nie jego barierą.

Poszukując przesłanek prowadzenia przez władze samorządowe polityki rozwoju lokalnego, A. Sztando wskazuje, że samorząd terytorialny na poziomie gminy w rozwoju tym pełni kilka przenikających się funkcji: inicjującą, planistyczną, wspomagającą, sterującą, koordynacyjną i kontrolną w całym systemie, jakim jest gospodarka lokalna [Sztando, 1998]. Także T. Markowski w swojej definicji rozwoju lokalnego wiąże rolę samorządu z zarządzaniem, gdyż jak pisze „władze lokalne mogą stymulować ten rozwój, posługując się odpowiednimi instrumentami zarządzania rozwojem" [Markowski, 1999, s. 338]. Współcześnie szczególnie podkreśla się, że owo zarządzanie powinno przebiegać z zapewnieniem współudziału społeczeństwa.

We współczesnym świecie zarządzanie w samorządzie lokalnym musi zatem „godzić wymagania legalności z rosnącymi potrzebami społeczeństwa, które mogą być zaspokajane zgodnie z zastosowaniem mechanizmów rynkowych. Zarządzanie wymaga komplementarności zróżnicowanych instrumentów, różnych form współdziałania między obywatelami, podmiotami, instytucjami, centrami decyzyjnymi, podejścia biznesowego, obywatelskiego zaangażowania, a całość tego procesu jest zdeterminowana różnorodnością zasobów i procesów o powtarzalnym i incydentalnym charakterze" [Gawroński, 2010, s. 11].

Badania przeprowadzone w samorządach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego miały na celu określenie aktywności władz samorządowych w wykorzystywaniu dostępnego instrumentarium zarządzania zrównoważonym rozwojem lokalnym. Należy bowiem stwierdzić, że mimo iż coraz częściej podejmowane są działania, zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i samorządu terytorialnego, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, które upowszechniają idee zrównoważonego rozwoju, to zakres wykorzystania koncepcji w praktycznym działaniu jest niewielki [Stanny, Czarnecki, 2011]. Fakt ten upoważnia do prowadzenia pogłębionych badań w tym obszarze, w celu wskazania problemów (istniejących luk) w zakresie wykorzystania dostępnych narzędzi zarządzania. Analiza wykorzystania instrumentarium zarządzania rozwojem lokalnym została dokonana w obszarach[28]: planistycznym, organizacyjnym, przywódczym, marketingowym i finansowym. Analizie poddano stopień wykorzystania ogólnych i specyficznych instrumentów – uwzględniających specyfikę badanych jednostek samorządowych (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie charakteryzujące się wysokim poziomem cenności ekologicznej). Realizacji celu służyła analiza literatury przedmiotu, danych zastanych oraz wyników badań przeprowadzonych

[28] Obszary wyróżniono za: [Plawgo, 2010].

w 2013 r. w 30 gminach z grupy o najwyżej cenności ekologicznej w województwie lubelskim według wskaźnika opracowanego przez D. Guzal-Dec – opisana szczegółowo procedura [Guzal-Dec, 2013]. W ramach badań terenowych zrealizowano wywiady z wójtami/burmistrzami oraz pracownikami urzędów gmin do spraw ochrony środowiska.

Planowanie jest podstawową funkcją (działaniem) w ramach procesu zarządzania i jest nierozerwalnie z nim związane. Planowanie zrównoważonego rozwoju służy natomiast uporządkowaniu właściwych relacji między poszczególnymi komponentami rozwoju, tak aby podtrzymać jego trwałość dla przyszłych pokoleń. W świetle wskazań literatury przedmiotu [Giordano, 2006; Borys, 2010] można wskazać, że planowanie i programowanie zrównoważonego rozwoju powinno obejmować sporządzanie takich obligatoryjnych dokumentów, jak: opracowanie ekofizjograficzne gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska oraz innych fakultatywnych opracowań, np.: strategii rozwoju gminy, planu rozwoju lokalnego, inwentaryzacji przyrodniczej. Sporządzenie strategii rozwoju jako długookresowej, perspektywicznej wizji pozwoli na wywiązanie się z cechy trwałości zrównoważonego rozwoju (trwałość zasobów gminy w czasie), a także umożliwi mieszkańcom lepiej zaplanować sposoby osiągania głównego celu zrównoważonego rozwoju, jakim jest poprawa jakości życia [Giordano, 2006]. W systemie planowania strategicznego obok planowania rozwoju społeczno-gospodarczego znajduje się planowanie przestrzenne. Planowanie rozwoju gospodarczego i planowanie przestrzenne przesądzają łącznie o skuteczności zarządzania gminą [Markowski 1999].

Przejawem odpowiedzialnej postawy władz samorządowych wobec środowiska przyrodniczego oddziałującej strategicznie na rozwój, jest korzystanie rad gmin z uprawnień, w zakresie wskazanym w ustawie o ochronie przyrody, do ustanawiania form ochrony przyrody. Działania te są zgodne z podstawowymi zasadami zrównoważonego rozwoju – zasadą prewencji i sprawiedliwości międzypokoleniowej.

W ramach narzędzi planistycznych zarządzania rozwojem należy zwrócić uwagę także na te, które wspomagają oparcie procesu planowania o pozytywne doświadczenia innych samorządów oraz służą poprawie skuteczności wdrażania przygotowywanych planów i programów rozwoju. Wśród działań służących inspirowaniu planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin wymienić można np.: wyjazdy studyjne władz samorządowych/pracowników urzędu gminy dotyczące tematyki ochrony środowiska i funkcjonowania obszarów chronionych czy współtworzenie partnerskich strategii rozwoju w ramach Lokalnych Grup Działania.

Jakość i skuteczność strategii jako narzędzia zarządzania zrównoważonym rozwojem zależy od uspołecznienia strategii, jego „strategicznego" ukierunkowania poprzez sformułowanie misji i wizji rozwoju, które odwołu-

ją się do koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz przygotowanie i wdrażanie systemu monitoringu.

Tabela 12. Wykorzystanie planistycznych narzędzi zarządzania

Grupa/Obszar	Rodzaj narzędzia/działania	Liczba samorządów stosujących narzędzie/ podejmujących działanie
Narzędzia w zakresie tworzenia planów i programów rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi służących kształtowaniu i ochronie środowiska	Posiadanie strategii ogólnej rozwoju	28
	Posiadanie Planu Rozwoju Lokalnego	2
	Posiadanie strategii zrównoważonego rozwoju	3
	Przyjęcie dla całej gminy planu zagospodarowania przestrzennego	13
	Przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych miejscowości	14
	Przyjęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	22
	Tworzenie form ochrony przyrody	14
	Sporządzenie opracowania ekofizjograficznego	9
	Sporządzenie inwentaryzacji przyrodniczej	12
	Sporządzanie Programów Ochrony Środowiska	25
	Posiadanie konkretnych planów i programów operacyjnych np.: w zakresie wsparcia przedsiębiorstw	6
Instrumenty wspomagające oparcie procesu planowania o doświadczenia innych samorządów	Posiadanie strategii partnerskich (np. typu LSR LGD)	30
	Inspirowanie planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin np.: poprzez wyjazdy studyjne władz samorządowych/pracowników urzędu gminy dotyczących tematyki ochrony środowiska i funkcjonowania obszarów chronionych	9
Instrumenty zapewniające jakość narzędzi planistycznych oraz skuteczność ich stosowania	Udział reprezentantów środowiska lokalnego (liderzy i lokalne podmioty) w opracowaniu strategii rozwoju*	24
	Ujęcie w strategii misji rozwoju*	22
	Ujęcie w strategii rozwoju wizji rozwoju*	20
	Odwołanie się do koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziomie zapisów strategicznych (misji/wizji/celów strategicznych)*	21
	Ujęcie w strategii rozwoju założeń systemu monitoringu*	27
	Wdrażanie systemu monitoringu strategii	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań;
*opracowanie na podstawie analizy dokumentów strategii rozwoju

W badanych gminach powszechnie podejmowano planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez opracowanie głównie ogólnych strategii lub planów rozwoju lokalnego, ale tylko w trzech gminach sporządzone strategie ogólne miały cechy i (nazwę) strategii zrównoważonego rozwoju. Mimo powszechności długookresowego planowania w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego rzadko planom tym towarzyszyły programy gospodarcze o charakterze taktycznym. Tylko w sześciu gminach sporządzone były programy wspierania przedsiębiorczości.

Analiza stopnia wykorzystnia instrumentów planistycznych pozwala zauważyć także niedostatki w zakresie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego i inwentaryzacji lokalnych zasobów przyrodniczych. W 13 gminach sporządzony był aktualny plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy. Ponad połowa samorządów nie dysponowała takimi opracowaniami, jak ekofizjografia czy inwentaryzacja przyrodnicza, aż w 15 gminach nie opracowano ani inwentaryzacji przyrodniczej, ani (spełniającego po części jej funkcje informacyjne) opracowania ekofizjograficznego.

Relatywnie rzadko, odnosząc się do specyfiki badanych gmin, podejmowano inicjatywy związane z planowaniem ochrony przyrody. W 14 z badanych gmin uchwałami rady gmin objęto obiekty i obszary cenne przyrodniczo.

Analiza formalna dokumentów strategii rozwoju gminy ujawniła kilka istotnych mankamentów ograniczających ich przydatność w zarządzaniu rozwoju. Problemem był brak strategicznego ukierunkowania (brak wizji czy misji). W analizowanych dokumentach często też (12 wskazań) brakowało wskaźników monitoringu umożliwiających określenie stopnia i tempa realizacji zamierzeń strategicznych oraz dokonywanie ich aktualizacji. Dosyć powszechnie natomiast (chociaż wyłącznie na etapie opracowywania) uspołeczniono lokalne strategie rozwoju.

Jako pozytywny fakt, w obszarze aktywności służącej inspirowaniu planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin, należy wskazać powszechne uczestnictwo w Lokalnych Grupach Działania, w ramach których samorządy współtworzyły Lokalne Strategie Rozwoju. Zdecydowanie rzadziej natomiast doświadczenia zdobywano poprzez wyjazdy studyjne władz samorządowych/pracowników urzędu gminy dotyczących (z uwagi na specyfikę badanych gmin) tematyki ochrony środowiska i funkcjonowania obszarów chronionych.

1.8.2 Obszar organizacyjny

Organizacyjne instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym to te znajdujące się w obszarze organizacji i funkcjonowania urzędu gminy oraz współdziałania z innymi organizacjami funkcjonującymi w środowiskach lokalnych. Szczególnie ważne są tu działania umożliwiające tworzenie rozwiązań na rzecz szeroko rozumianej przedsiębiorczości, w szczególności infrastruk-

tury biznesu oraz klimatu sprzyjającego inwestycjom. Jednostki samorządu terytorialnego poprzez stosowanie odpowiednich organizacyjnych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym mogą stymulować rozwój lokalny, podejmując takie działania, jak: wyodrębnianie odpowiednich struktur nastawionych na pobudzanie rozwoju lokalnego, podejmowanie współpracy z uczelniami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami [Plawgo, 2010].

Tabela 13. Wykorzystanie narzędzi organizacyjnych zarządzania

Grupa/ Obszar	Rodzaj narzędzia/działania	Liczba samorządów stosujących narzędzie/ podejmujących działanie
Instrumenty współpracy w celu zwiększenia skali i efektywnośc i realizacji zadań gminnych	Uczestnictwo w związkach międzygminnych i stowarzyszeniach gmin	30*
	Porozumienia partnerskie w ramach absorpcji funduszy UE	18
	Współpraca międzynarodowa i transgraniczna	11***
	Współtworzenie LOT	7
	Uczestnictwo w klastrach	5**
	Stała współpraca z uczelniami wyższymi, sferą nauki, np. : w ramach klastra	2
	Podejmowanie działań usprawniających współpracę i rozwój debaty z NGOs****	2
	Tworzenie instytucji wsparcia biznesu	1
Modelowanie struktury organizacyjnej oraz organizacji pracy organów gminy	Powołanie komisji Rady Gminy ds. rozwoju	24
	Wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy wydziału ds. promocji gminy	2
	Wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy wydziału ds. ochrony środowiska	1
	Wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy wydziału ds. gospodarki turystycznej	-
	Wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy wydziału ds. obsługi przedsiębiorców	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań;
*wszystkie badane samorządy należały do LGD, 3 do Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug (Sosnowica, Sławatycze, Włodawa), osiem gmin współpracowało w ramach czterech związków komunalnych, których działalność obejmowała głównie zadania z dziedziny ochrony środowiska
** 3 gminy należą do sformalizowanych klastrów: LOT „Kraina Lessowych Wąwozów" – gminy Janowiec i Kazimierz Dolny oraz Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska – Perły Polski Wschodniej" – Krasnobród, gmina Wilków należy do niesformalizowanego klastra „Lubelski klaster Chmielu", a gmina Janów Lubelski do niesformalizowanego klastra „Epoka Gryczoka",
*** 9 przystąpiło do twinningu, a 3 podjęły współpracę transgraniczną.

Niewątpliwie korzystnie na rozwój lokalny może wpływać powoływanie odpowiednich komisji rady gminy ds. rozwoju. Rozwój lokalny gmin

położonych na obszarach przyrodniczo cennych może być skutecznie stymulowany przez powoływanie w ramach struktur urzędów gmin odpowiednich wydziałów zajmujących się m.in. sprawami rozwoju turystyki, obsługi przedsiębiorców, promocji, ochrony środowiska. Stymulowanie rozwoju lokalnego może odbywać się również poprzez tworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych oraz powoływanie instytucji wsparcia biznesu, takich, jak: inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju i ośrodki doradczo-szkoleniowe [Plawgo, 2010].

W sytuacji ograniczonych możliwości realizacji zadań gminnych w oparciu o własny potencjał finansowo-kadrowy wskazane jest podejmowanie współpracy z innymi organizacjami, czy też zlecanie ich podmiotom zewnętrznym. Współpraca może być podejmowana w ramach sektora publicznego (te formy są preferowane przez samorządy), ale szczególnie zalecana jest współpraca międzysektorowa, w tym zwłaszcza tworzenie klastrów.

Analiza aktywności badanych samorządów wskazuje na dosyć aktywnie podejmowaną współpracę w ramach sektora samorządowego wobec niedostatecznie rozwiniętej współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami oraz instytucjami naukowymi. W znikomym stopniu podejmowane były działania w zakresie tworzenia instytucji biznesu, czy usprawniana współpracy z lokalnymi NGOs. Uwidacznia się to w niskim stopniu usieciowienia lokalnych gospodarek (5 samorządów współtworzyło klastry). Czynnikiem mogącym pozytywnie stymulować rozwój współpracy międzysektorowej jest natomiast powszechna przynależność badanych gmin do LGD.

W urzędów gmin zadania z zakresu ochrony środowiska, obsługi przedsiębiorstw, promocji czy gospodarki turystycznej najczęściej realizowane były przez łączenie kompetencji (zajmowała się nimi osoba wykonująca także inne zadania) bądź tworzone były samodzielne stanowiska (np. w przypadku zadań z zakresu ochrony środowiska tylko w 8 urzędach powołane było stanowisko samodzielnego inspektora), a sporadycznie kompetencje te były realizowane przez specjalnie wyodrębnione wydziały. Pozytywne jest natomiast, że w większości badanych samorządów (24) nadawano właściwą rangę dynamizacji procesów rozwoju poprzez tworzenie stałych komisji rad gmin ds. rozwoju.

1.8.3 Obszar przywództwa

Ogół narzędzi przywódczych zarządzania rozwojem lokalnym można podzielić na wewnętrzne – związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi urzędu oraz zewnętrzne – służą wywieraniu wpływu na społeczność lokalną [Plawgo, 2010]. Spośród narzędzi wewnętrznych istotną rolę odgrywają szkolenia. Korzyści związane ze szkoleniami to m.in.: usprawnianie pracy urzędników, poszerzanie ich wiedzy i doskonalenie umiejętności, ułatwianie

wprowadzania zmian organizacyjnych, pozytywny wpływ na relacje urzędu ze społeczeństwem [Potoczek, Stępień, 2005].

Tabela 14. Przywódcze instrumenty zarządzania

Grupa/Obszar	Rodzaj narzędzia/działania	Liczba samorządów stosujących narzędzie/podejmujących działanie
Poprawy jakości zarządzania	Wprowadzanie systemów zarządzania jakością zgodnych z normami ISO	1
Szkoleniowo-informacyjne	Organizowanie i finansowanie szkoleń dla pracowników samorządowych z zakresu pozyskiwania i rozliczania funduszy UE	28
	Organizowanie i finansowanie szkoleń dla pracowników samorządowych z zakresu ochrony środowiska	27
	Organizowanie i finansowanie szkoleń dla pracowników samorządowych z zakresu funkcjonowania obszarów chronionych	23
	Prowadzenie akcji informacyjno-edukacyjnych dla społeczności lokalnej np.: w zakresie zagospodarowania odpadów, zmiany nośnika energii, w szczególności wykorzystania nośnika energii odnawialnej	22
	Organizowanie wykładów dotyczących problemów środowiskowych dla społeczności lokalnej	17
	Organizowanie i finansowanie szkoleń dla pracowników samorządowych z zakresu zarządzania	16
	Prowadzenie działań mających na celu zachęcenie rolników do udziału w programach rolnośrodowiskowych	14
	Organizacja wykładów i szkoleń dla radnych i sołtysów dotyczących zagadnień środowiskowych	13
	Prowadzenie działań mających na celu propagowanie wśród rolników Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej	13
	Informowanie społeczności lokalnej o możliwościach pozyskiwania funduszy unijnych na rozwój przedsiębiorstw	11
	Organizowanie i finansowanie szkoleń dla przedsiębiorstw/ szkoleń kursów z dziedziny przedsiębiorczości	5
Wykazywanie postawy lidera w podejmowaniu inicjatyw prorozwojowych	Inicjowanie współpracy międzysektorowej (powstawania LGD) przez władze samorządowe	24
	Dzielenie się „dobrymi praktykami" w zakresie wdrażania zrównoważonego rozwoju poprzez zamieszczanie ich w publicznie dostępnych bazach danych (WWW.ksow.pl, WWW.bazadobrepraktyki.org.pl, WWW. prezydent.pl)	7*
Podnoszenie kompetencji przywódczych władz lokalnych	Działania w zakresie wzmocnienia kompetencji przywódczych władz samorządowych (np. uczestnictwo w kursach, szkoleniach i studiach podyplomowych z zakresu zarządzania)	19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań;
*5 samorządów w KSOW.pl (Susiec, Krasnobród, Zwierzyniec, Konstantynów, Kraśniczyn)
3 samorządy na WWW.prezydent.pl (Krasnobród, Tomaszów Lubelskie, Rossosz)

Ważnym instrumentem wewnętrznym jest także wprowadzanie systemów zarządzania jakością zgodnych z normami ISO. Biorąc pod uwagę fakt, że taki system ma pozytywny wpływ także na inne narzędzia zarządza-

nia rozwojem lokalnym, można uznać, iż wdrażanie go powinno być jednym ze strategicznych kierunków aktywności jednostek samorządu terytorialnego [Plawgo, 2010]. W przypadku gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych szczególnie wskazane jest wdrażanie znormalizowanych norm zarządzania środowiskowego (ISO lub EMAS).

Drugą grupę przywódczych narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym stanowią instrumenty zewnętrzne, których oddziaływanie jest skierowane poza urząd, czyli do mieszkańców gminy. Przygotowując kierunki szkoleń dla mieszkańców gminy, należy zwrócić uwagę, aby pozwalały one zrealizować cele, ważne z punktu widzenia zarządzania rozwojem lokalnym, tak by rozwój ten kreować jako zrównoważony. Chodzi między innymi o kształtowanie pożądanych postaw, a w tym postaw proekologicznych. W tabeli 3 przedstawiono stan wdrażania przez władze samorządowe gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego przywódczych instrumentów zarządzania.

Władze samorządowe (wójtowie/burmistrzowie) badanych gmin najczęściej wykorzystywały wewnętrzne instrumenty skierowane na doszkalanie własne i szkolenie pracowników. Relatywnie rzadko natomiast organizowano wykłady i szkolenia dla radnych i sołtysów. W zdecydowanie mniejszym stopniu wykazywano możliwość oddziaływania poprzez szkolenia na postawy społeczności lokalnej. Zintensyfikowania wymaga zwłaszcza aktywność szkoleniowa skierowana na przedsiębiorców. Działanie takie mogłoby bardzo pozytywnie wpłynąć na przyspieszenie rozwoju współpracy międzysektorowej. Odnosząc się do specyfiki położenia i typu badanych gmin, szczególnie wskazane jest (poza aktywnością ODR-ów w tym obszarze) podejmowanie działań mających na celu zachęcenie rolników stosowania metod produkcji przyjaznych środowisku.

Dosyć wysoką, ale nie optymalną, aktywność władze samorządowe wykazywały w przyjmowaniu postawy lidera w podejmowaniu inicjatyw prorozwojowych oraz podnoszeniu kompetencji przywódczych.

1.8.4 Obszar marketingu

W otoczeniu, w jakim współcześnie funkcjonują gminy, trudno wyobrazić sobie ich rozwój bez wykorzystania podejścia marketingowego i budowania marki [Florek, Augustyn, 2011]. Stwarza to rosnące zapotrzebowanie na tworzenie i realizację ogólnych strategii marketingowych oraz strategii promocji marki.

Ważnym działaniem w ramach marketingu jest promocja jako narzędzie komunikowania się z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym gminy. Realizacja działań marketingowych w gminie wymaga stosowania nowoczesnych metod komunikacji oraz efektywnej wymiany danych.

W celu skutecznego zarządzania daną jednostką samorządu konieczne jest odpowiednie kształtowanie jej wizerunku. W kreowaniu wizerunku gminy, istotnym elementem, swoistym motywem jest oparcie się na marce (*brand*). Branding JST „to proces przekształcania pierwotnego (wyjściowego, zastanego) wizerunku JST w założony wizerunek docelowy" [Florek, Augustyn, 2011, s. 13.]. W przypadku gmin, na których terenie znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, konieczne jest kształtowanie wizerunku gminy ekologicznej jako źródła przewagi konkurencyjnej.

Kreowaniu wizerunku gminy służą instrumenty promocyjne, w tym zwłaszcza public relations. Działania z zakresu public relations powinny stanowić jeden z priorytetów w ramach działalności marketingowej gminy [Jachowicz, Potoczek, 2005]. W kontaktach wewnętrznych i zewnętrznych partnerstwo powinno stać się dla gminy ważnym priorytetem działania, a nawet celem strategicznym rozwoju. Reprezentanci władz oraz pracownicy urzędu mogą nawiązywać w tym zakresie szereg relacji z lokalnymi przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, a także instytucjami, mieszkańcami oraz innymi jednostkami samorządowymi i rządowymi, potencjalnymi inwestorami i kooperantami. W przypadku władz samorządów gmin, na których terytorium znaczący udział zajmują obszary prawnie chronione bądź pozostałe o istotnych walorach środowiskowych, szczególnego znaczenia nabierają relacje/współpraca z podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie tymi obszarami, a w tym zwłaszcza Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w przypadku obszarów Natura 2000, dyrekcją parków narodowych oraz dyrekcją parków/zespołów parków krajobrazowych, a także dyrekcją właściwych terytorialnie nadleśnictw [Guzal-Dec, 2015].

Zakładając niski stopień kompleksowego podejścia do marketingu w urzędach gmin wiejskich oraz powszechne utożsamianie marketingu z promocją i zakładając, że to działania promocyjne, stanowią punkt wyjścia do szerszego zastosowania marketingu, badaniu poddano głównie aktywność promocyjną urzędów gmin.

W obszarze aktywności marketingowej badanych samorządów gminnych w niedostatecznym stopniu stworzono strategiczne planistyczne ramy działania – w żadnym z badanych samorządów nie opracowano ogólnej strategii marketingowej, a tylko w trzech przygotowano strategię promocji marki). W przypadku nielicznej grupy gmin podejmowano systematyczne działania, które można byłoby uznać za przejaw świadomie prowadzonego brandingu. W niedostatecznym stopniu wykorzystywano działania public relations w odniesieniu do lokalnych przedsiębiorstw.

Najczęściej stosowano typowe dla gmin wiejskich narzędzia promocyjne, takie jak: dbałość o estetykę gminy, promocja lokalnego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, czy organizacja imprez kulturalno-rekreacyjnych dla społeczności lokalnej. Zdecydowanie rzadziej podejmowano aktywność w ramach promocji gospodarczej. Relatywnie rzadko po-

dejmowano się także realizacji projektów finansowanych ze środków zagranicznych służących promocji zasobów i walorów gminy bądź ich gospodarczemu wykorzystaniu oraz wprowadzano innowacyjne narzędzia promocji.

Tabela 15. Wykorzystanie marketingowych narzędzi zarządzania

Grupa/Obszar	Rodzaj narzędzia/działania	Liczba samorządów stosujących narzędzie/podejmujących działanie
Tworzenie planów marketingowych i branding	Posiadanie i kierowanie się długofalową strategią marketingową	-
	Posiadanie strategii promocji marki	3
	Podjęcie długotrwałych działań służących kształtowaniu proekologicznego wizerunku gminy np.: poprzez uczestnictwo w konkursach „Najbardziej ekologiczna gmina" itp.	6
Public relations	Współpraca i utrzymywanie kontaktów z przedsiębiorstwami	12
	Współpraca z zarządcami obszarów chronionych (parków narodowych i krajobrazowych)	7*
Pozostałe promocyjne	Dbałość o estetykę gminy	30
	Organizacja imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych	29
	Promocja lokalnego dziedzictwa kulturowego	27
	Promocja lokalnego dziedzictwa przyrodniczego	25
	Inicjowanie powstawania i wspierania lokalnych stowarzyszeń zajmujących się promocją zasobów i walorów gminy	21
	Promocja gospodarcza gminy na targach i imprezach np. turystycznych	18
	Realizacja projektów finansowanych ze środków zagranicznych służących promocji zasobów i walorów gminy bądź ich gospodarczemu wykorzystaniu	16
	Pozyskiwanie informacji o dyspozycyjnych zasobach gospodarczych, w tym przyrodniczych na terenie gminy, także dla promocji gminy	12
	Pozyskiwanie informacji o zagrożeniach ekologicznych i potencjalnych źródłach konfliktów społecznych na tle ekologicznym	11
	Wykorzystanie innowacyjnych metod promocji lokalnych zasobów i walorów środowiska przyrodniczego (np. narzędzi typu wirtualny spacer)	8
	Prowadzenie portalu turystycznego gminy	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań;
*dotyczy 24 gmin, na terenie których te formy ochrony się znajdowały

1.8.5 Obszar finansów

W procesie zarządzania rozwojem samorząd gminny w ramach finansowej funkcji może wykorzystywać szereg narzędzi w zakresie: podejmowania gminnych decyzji dochodowych, wydatkowania środków publicz-

nych, pozyskiwania zewnętrznych źródeł zasilania finansowego, racjonalizowania gminnej gospodarki finansowej [Plawgo, 2010, s. 29]. W tabeli 5 przedstawiono stan wdrażania przez władze samorządowe gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego wybranych finansowych instrumentów zarządzania.

Tabela 16. Wykorzystanie finansowych instrumentów zarządzania

Grupa/Obszar	Rodzaj narzędzia/działania	Liczba samorządów stosujących narzędzie/podejmujących działanie
Racjonalizacja gminnej gospodarki finansowej	Uchwalanie i realizacja wieloletnich planów finansowych	30
	Tworzenie samorządowych (międzygminnych) spółek z o.o.	1
Instrumenty wydatkowe	Realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej poza własnymi jednostkami organizacyjnymi	13
Korzystanie z zewnętrznych źródeł zasilania finansowego	Podejmowanie współpracy wewnątrzsektorowej w celu pozyskiwania środków finansowych na rozwój z UE	18
	Wykorzystanie montażu finansowego (łączenie przynajmniej trzech źródeł finansowania) przy realizacji inwestycji komunalnych związanych z ochroną środowiska	17
	Realizacja zadań w ramach PPP	-
	Emisja obligacji	-
Instrumenty dochodowe	Odroczenie lub czasowe obniżanie opłat lokalnych	4
	Zwolnienie z opłat lokalnych	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań

W badanych gminach powszechnie podejmowano działania służące racjonalizacji gminnej gospodarki finansowej polegające na wieloletnim planowaniu finansowym. Jako przykład dążenia do racjonalizacji gospodarki finansowej można podać tworzenie spółki samorządowej Energia Doliny Zielawy, w ramach której dokonano preferencyjnego grupowego zakupu energii oraz pozyskano środki na budowę farmy fotowoltaicznej.

Realizacja dużych inwestycji komunalnych odbywała się w badanych gminach poprzez stosowanie montażu finansowego. Korzystano z tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji – popularne były kredyty, natomiast nie stosowano PPP ani też emisji obligacji. Wykazywano natomiast wysoką aktywność w podejmowaniu współpracy międzygminnej umożliwiającej realizację inwestycji finansowanych ze środków UE, które przekraczały możliwości budżetowe poszczególnych gmin.

Rzadko stosowano instrumenty dochodowe w zakresie polityki podatkowej. Należy jednak zauważyć, że chociaż w literaturze przedmiotu często obniżanie stawek lub udzielanie ulg postrzegane jest jako stymulator lokalnego rozwoju gospodarczego, to dostępne badania nie potwierdzają tej zależności. Wskazuje się raczej, że oddziaływanie tego instrumentu zwiększa swoją skuteczność jeśli włączony jest on w kompleksowy system wspierania przedsiębiorczości [Zalewski, 2006] Jak podkreśla B. Plawgo gminy dla efektywniejszego gospodarowania środkami finansowymi powinny ograniczać dokonywanie wydatków przez własne jednostki organizacyjne [Plawgo, 2010]. W badanych gminach stosunkowo rzadko realizacja gospodarki komunalnej odbywała się poza własnymi jednostkami organizacyjnymi.

Uzyskane przez autorkę wyniki badań w zakresie wykorzystania instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego potwierdzają występowanie/utrzymywanie się problemów ujawnionych przez zespół B. Plawgo w badaniu 120 samorządów gmin z obszaru Polski Wschodniej realizowanych na przełomie 2009 i 2010 r.

W obszarze planistycznym największą aktywność samorządy wykazywały w zakresie planowania gospodarczego, niewystarczający zakres dotyczył natomiast działań związanych z formułowaniem i wdrażaniem konkretnych planów/programów operacyjnych, inspirowania planowanych rozwiązań najlepszymi wzorcami z innych gmin oraz bieżącej oceny efektów wdrażania strategii rozwoju. W obszarze organizacyjnym największą aktywność wykazywano w zakresie przynależności do związków międzygminnych i stowarzyszeń gmin, a niewystarczający był zakres współpracy z przedsiębiorcami, w tym tworzenie klastrów i instytucji wsparcia biznesu. W ramach przywódczej funkcji zarządzania duże znaczenie miały działania związane z organizowaniem i finansowaniem szkoleń na rzecz pracowników gminy. W zdecydowanie niewystarczającym stopniu działania szkoleniowe podejmowano na rzecz firm i społeczności lokalnej. Rzadko wdrażano systemy zarządzania jakością (ISO). W ramach marketingowej funkcji zarządzania rozwojem w niewystarczającym stopniu podejmowano działania związane z posiadaniem i kierowaniem się długofalową strategią rozwoju oraz poprawą obsługi interesantów. W ramach funkcji finansowej dążono do racjonalizacji gospodarki finansowej po stronie wydatków i dochodów.

Analizując szczegółowo zakres stosowanych instrumentów zarządzania rozwojem przez samorządy gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego, największy potencjał niewykorzystanych możliwości wskazać należy w obszarze organizacyjnym: podejmowania współpracy w celu zwiększenia skali i efektywności realizacji zadań gminnych oraz w obszarze marketingowym zwłaszcza w zakresie tworzenia planów marketingowych, brandingu oraz public relations. Wyzwaniem dla poli-

tyki zrównoważonego rozwoju władz samorządowych gmin przyrodniczo cennych jest zatem uruchomienie mechanizmu współpracy na rzecz gospodarczego wykorzystania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych, służącego włączeniu lokalnych podmiotów gospodarczych i społeczność lokalną w procesy produkcyjne i poprawie poziomu życia społeczności lokalnej. Niezbędne wydaje się wykreowanie wartości ekologicznych w kategoriach interesu społecznego. Wartości te powinny stać się podstawą kreowania proekologicznej marki tych samorządów.

1.9 Pozapłacowe czynniki motywacyjne w placówkach wykonujących w samorządach gminnych zadania w zakresie oświaty[29]

1.9.1 Oświata jako podstawowe zadanie samorządu gminnego

Rosnące tempo zmian dokonujących się niemal we wszystkich obszarach odnoszących się do człowieka i jego otoczenia, nakazuje poszukiwanie najefektywniejszych form i metod wykorzystania zasobów pozostających w dyspozycji osób i organizacji. Każda organizacja, chcąc utrzymać swoją pozycję na rynku, musi prowadzoną działalność opierać o najnowsze zdobycze nauki. Wśród wszystkich czynników, jakimi dysponuje organizacja, najważniejsze są kadry i ich poziom przygotowania do wykonywania ról określonych przez organizację. Jest bezsporne, że to ludzie decydują o sukcesie i konkurencyjności, dlatego tak wiele zależy od właściwego gospodarowania zasobami ludzkimi. Odnosi się to także do sektora publicznego, w którym coraz szerszy obszar poddany jest konkurencyjności, a sukces w rozwoju zależy od wykorzystania potencjału intelektualnego kadr zatrudnionych w tych organizacjach. Mimo że sektor publiczny charakteryzuje się scentralizowanym systemem prawa określającego zasady zatrudniania, awansowania czy wynagradzania pracowników, to od indywidualnie kształtowanych w poszczególnych organizacjach zasadach polityki kadrowej często zależy sukces organizacji. Odnosi się to także do placówek oświaty wykonujących w wymiarze lokalnym zadania przypisane samorządowi gminnemu. Jak wskazują badania, w praktyce kierownicy organizacji, także szkół i w ogóle organizacji sektora publicznego, starają się wypracować i wdrożyć własne zasady funkcjonowania organizacji wzmacniające sprawność zarządzania. Dotyczy to też systemu motywacyjnego opierającego się o czynniki pozapłacowe. W prezentowanym artykule podjęto problem wykorzystania czynników pozapłacowych w systemie motywacyjnym placówek oświatowych podporządkowanych samorządom gminnym. W oparciu o badania wśród pracowników placówek oświatowych, głównie nauczycieli, podjęto próbę zdiagnozowania i oceny pozapłacowych czynników motywacyjnych – podstawą do tego był kwestionariusz ankiety przeprowadzony w placówkach oświatowych samorządów gminnych Warmii i Mazur na przełomie 2013 i 2014 roku.

Odtworzenie po ponad 40 latach samorządów gminnych w 1990 roku otworzyło drogę do decentralizacji zadań z centrum zarządzania państwem

---

[29] **Dr Iwona Z. Czaplicka-Kozłowska,** Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

do organizacji obywatelskich, w tym przypadku związków publiczno-prawnych. Gmina jest podstawową jednostką samorządową wykonującą zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wykonuje też zadania zlecone jej przez najwyższe organy w państwie i też powierzone na mocy umów z innymi podmiotami. Można przyjąć, że samorząd oznacza wykonywanie w granicach prawa państwowego zadań z zakresu administracji państwowej, zatem samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym. Samorząd tworzą mieszkańcy uprawnieni przez normy prawne do sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych. Tymi formami są jednostki organizacyjne wykonujące zadania samorządów gminnych, w tym placówki oświaty i urzędy administracji publicznej obsługujące organy lokalne. Realizują one zadania przypisane samorządowi gminnemu, których koordynacją i kierowaniem niejednokrotnie zajmują się organy lokalne i obsługujące je urzędy administracji publicznej [Kozłowski 2012, s. 103]. Zależnie od wielkości samorządu gminnego, w gminach zatrudnionych jest od kilkuset do kilku (a nawet więcej w dużych miastach) tysięcy pracowników samorządowych. Wśród nich dominują pracownicy oświaty, w tym szczególnie nauczyciele szkół podstawowych i gimnazjalnych. Pracownicy administracji samorządowej mają zróżnicowany status prawny, bowiem zatrudniani są na podstawie wyboru (wójt, burmistrz, prezydent), powołania (zastępca wójta, burmistrza, prezydenta, skarbnik gminy) oraz umowy o pracę (pozostali pracownicy samorządowi, w tej grupie jest też sekretarz gminy, powiatu) [art. 4. pkt 1. Ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 roku]. Pracownicy samorządowi, szczególnie pełniący funkcje kierownicze oraz merytorycznie, odpowiedzialni za wykonywanie istotnych z punktu widzenia obywateli zadań, powinni mieć zapewnione warunki do podnoszenia swoich kwalifikacji i uzupełniania wiedzy. Dlatego bieżący dostęp do informacji, możliwość kontaktowania się z urzędnikami w innych urzędach oraz korzystanie z bazy aktów prawnych, wydaje się konieczne i powinno być zapewnione przez osoby kierujące organizacjami wykonującymi zadania samorządu gminnego. Zbudowanie wykwalifikowanych kadr samorządowej służby cywilnej jest niezbędnym warunkiem profesjonalizmu w realizacji zadań określonych samorządom terytorialnym [Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska 2010, s. 281].

Wykorzystanie potencjału intelektualnego pracowników w ogóle, ale też w organizacjach sektora publicznego, oznacza strategiczne i spójne podejście do zarządzania najbardziej wartościowymi aktywami organizacji. Jest to niezbędne, aby organizacja mogła osiągnąć sukces, a pracujące w niej kadry satysfakcję z funkcjonującego systemu motywacyjnego. Dlatego kierujący przedsiębiorstwami/organizacjami powinni zapewnić pozyskanie i zatrzymanie w firmie wykwalifikowanych, zaangażowanych i dobrze umotywowanych pracowników. Dążeniem powinno być podnoszenie i rozwija-

nie wrodzonych możliwości pracowników przez zapewnienie im szkoleń i ciągłych szans rozwoju, stworzenie klimatu umożliwiającego utrzymywanie produktywnych i harmonijnych relacji między kadrą kierowniczą a pracownikami oraz stworzenie warunków sprzyjających pracy zespołowej i elastyczności. Niezbędne jest też zapewnienie, aby pracowników ceniono i nagradzano za ich pracę i osiągnięcia, zapewnienie wszystkim równych szans, przyjęcie etycznych zasad zarządzania pracownikami, opierających się na trosce o ludzi, sprawiedliwość i przejrzystość oraz utrzymanie i polepszanie fizycznej i umysłowej kondycji pracowników [Armstrong 2010, s. 19-20].

W obszarze zadań własnych, gdyby odnieść to do udziału wydatków w wydatkach w ogóle samorządów gminnych, dominuje wykonywanie zadań z obszaru edukacji publicznej [art. 7. ust. 1 pkt. 8 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku]. Dominację tę też widać w liczbie osób zatrudnionych w placówkach oświaty w stosunku do zatrudnionych w ogóle pracowników samorządowych. Przekazanie gminom zadań w zakresie prowadzenia zadań z obszaru oświaty odnosi się między innymi do obowiązku objęcia systemem opieki i kształcenia dzieci na poziomie przedszkolnym, szkolnym i gimnazjum [Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty]. Prowadząc placówki oświatowe, organy gminne określają, kierując się ustawą Karta Nauczyciela, zasady funkcjonowania placówek oświatowych i w tym zasady zarządzania kadrami [Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela].

W obszarze polityki kadrowej i zapewnienia właściwego funkcjonowania placówek oświaty, kształtujące się w praktyce zadania organów lokalnych odnoszą się do organu stanowiącego i wykonawczego oraz bezpośrednio do kierowników tych placówek. Należy też podkreślić, że wpływ na funkcjonowanie placówek oświaty, w tym na politykę kadrową, mają też bezpośrednio obywatele, jako członkowie tworzący ten samorząd (sprawujący władzę poprzez wybranych przez siebie obywateli) i też jako rodzice dzieci uczęszczających do tych placówek. W ustawie o systemie oświaty przypisano gminom zadania w obszarze oświaty, w tym organ stanowiący uzbrojono w prawo tworzenia i likwidacji placówek oświatowych (art. 59, ust. 1) oraz jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek (art. 5, ust. 9). Organ wykonawczy, obok zapewnienia warunków do realizacji zadań w obszarze oświaty, organizuje konkurs na dyrektora szkoły lub powołuje na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki (za zgodą kuratora oświaty) osobę niebędącą nauczycielem (art. 36, ust. 2). Może też powierzyć stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osobie wyłonionej w drodze konkursu, powołuje w tym celu komisję konkursową, ustala jej skład, a w przypadku szkół i placówek nowo zakładanych, przedłuża powierzenie stanowiska dyrektora (m.in. art. 36a). Organ wykonawczy przyznaje też pra-

codawcom dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników, po stwierdzeniu spełnienia określonych warunków (art. 70b, ust. 6).

W ustawie Karta Nauczyciela przypisano radzie gminy obowiązek określenia środków na średnie wynagrodzenia, zagwarantowane przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określenia dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, wysokości dodatków i innych składników wynagrodzenia nauczycieli oraz szczegółowe warunki ich przyznawania (art. 30, ust. 6 i 10a). Rada gminy ustala kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli (art. 49, ust. 2, ustala wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego i zasad jego przyznawania (art. 54, ust. 7), wyodrębnia środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego (art. 70a, ust. 1) oraz przeznacza w budżecie środki finansowe na pomoc zdrowotną dla nauczycieli (art. 72, ust. 1). Natomiast w odniesieniu do organu wykonawczego nakłada prawo wnioskowania do dyrektora szkoły o dokonanie oceny pracy jej nauczyciela (art. 6a, ust. 1 pkt. 3). Organ wykonawczy między innymi ocenia pracę dyrektora szkoły (art. 6a, ust. 6), wydaje decyzję o nadaniu lub odmowie nadania stopnia awansu zawodowego nauczycielowi kontraktowemu (art. 9b, ust.3, 3a, 4, pkt 2 oraz ust. 6 i 7 pkt 1), powołuje komisję egzaminacyjną dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego (art. 9g ust. 2) czy opiniuje przeniesienia nauczyciela z innej szkoły do szkoły, dla której jest organem prowadzącym (art. 18,ust. 4) lub może przenieść nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania do innej szkoły – bez jego zgody (art. 19, ust. 1). Może też nałożyć na nauczyciela obowiązek podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach – za zgodą nauczyciela – w celu uzupełnienia tygodniowego wymiaru zajęć (art. 22, ust. 1).

Regulacje prawne, określające status prawny nauczyciela oraz liczba pracowników oświaty w wymiarze lokalnym, tworzą bardzo złożony system, na który składają się również wypracowane w poszczególnych placówkach systemy motywacyjne. Znaczenie motywowania, zatem wdrożenia procesu celowego i świadomego oddziaływania na postępowanie ludzi przez stworzenie środków i możliwości realizacji ich systemów wartości oraz oczekiwań, dla osiągnięcia celów motywującego [Borkowska 1985, s. 11] ma podstawowe znaczenie w dążeniu do osiągnięcia sukcesu organizacji. Dla osiągnięcia tego sukcesu, w obrębie motywowania, tworzy się celowo układ (system motywacyjny), będący kompozycją różnych narzędzi pobudzania i stanowiący zespół bodźców, środków i warunków zachęcających pracowników do angażowania się w realizację zadań na stanowisku pracy w sposób możliwie najkorzystniejszy dla organizacji i dający im satysfakcję osobistą [Kopertyńska, 2008, s. 19]. Wykorzystywane w tym systemie różnorodne narzędzia powodują zazwyczaj pożądane zachowania podmiotów, na które oddziałują w celu zachęcenia pracowników do podejmowania działań pożądanych i unikania zachowań niekorzystnych z punktu widzenia całej organi-

zacji [Koźmiński, 1995, s. 261]. Warto jednak zaznaczyć, że zbudowanie odpowiedniego dla konkretnej organizacji systemu motywacyjnego powinno być poprzedzone wcześniejszym poznaniem potrzeb i cech osobowych pracowników. Także proces motywowania, tak jak sama motywacja, powinien być traktowany bardzo szeroko i nie ograniczać się wyłącznie do wymiaru finansowego (płac i nagród finansowych) [Dobrowolska-Wesołowska 2012, s. 17]. Odwołując się do Józefa Penca [2000, s. 203], trzeba wskazać czynności procesu motywacyjnego pozostające w dyspozycji dyrektora/kierownika, wśród których dominują:

- aby lepiej dobrać i dostosować pracę do oczekiwań zatrudnionych, potrzebne jest rozpoznanie kwalifikacji, predyspozycji, zamiłowań, potrzeb i aspiracji pracowników;
- celem zapewnienia świadomego uczestnictwa i zaangażowania pracowników w realizację zadań, także aby właściwie rozumieć współzależności ich pracy z pracą kolegów oraz z wymaganiami odbiorców i otoczenia, niezbędne jest stworzenie systemu informacji wpływającej na właściwe zorganizowanie pracy;
- celem umożliwienia samokontroli i wpływania pracowników na wysokość wynagrodzenia, niezbędne jest takie określenie zadań i miar ich wykonania, aby umożliwić aktywny udział pracowników w tym procesie;
- tworzenie systemu wynagrodzenia, w jego części podstawowej i ruchomej, będącego funkcją dodatkowego wkładu pracy i inwencji;
- prowadzenie okresowych ocen pracowników, celem korygowania systemu motywacyjnego, w tym uruchomienie bodźców pozapłacowych i kształtowanie korzystnych stosunków międzyludzkich.

Stosowanie narzędzi motywowania powinno odnosić się do motywowania przez płace, zatem oddziaływania na pracowników za pomocą płacy oraz motywowania pozapłacowego obejmującego motywatory niematerialne bądź materialne [Lenik, 2012, s. 6]. Należy podkreślić, że współcześnie w procesie motywowania czynniki pozapłacowe nabierają coraz większego znaczenia, bowiem zachęcają do efektywniejszej pracy. Ich znaczenie odnosi się do wzmacniania systemu motywatorów płacowych, na przykład pochwałą przełożonego czy tworzenia motywacji w wymiarze autonomicznym niezwiązanym z płacą [Ciekanowski 2012, s. 26]. Motywatory pozapłacowe, podobnie jak płacowe, mają duże znaczenie dla tworzenia atmosfery wokół organizacji. Trzeba bowiem podkreślić, że na rynku pracy bardzo duże znaczenie ma możliwość rozwoju zawodowego i ogólnego w wyniku polityki pracodawcy względem pracownika. Także autonomia, swoboda działania i niezależność czy delegowanie uprawnień oraz podkreślanie osiągnięć pracowników przez przełożonych. Pracownicy bardzo często cenią sobie tytuły i funkcje honorowe, zaufanie pracodawcy, zarządzających i współpracowników, które wyraża się w swobodzie działania, elastycznym

czasie pracy odpowiadającym pracownikowi, w tym też prawo do pracy w domu. Obok motywatorów płacowych pracownicy cenią sobie też dyplomy uznania, odznaczenia państwowe czy branżowe i zakładowe oraz podkreślanie ich wkładu w sukces organizacji (wywiady prasowe, reprezentowanie organizacji czy uczczenie pośmiertne jego pamięci) [Oleksyn, 2008, s. 246-247]. Trzeba jednak podkreślić, że jeżeli w przedsiębiorstwach sektora prywatnego można stwierdzić występowanie tych motywatorów, to w organizacjach sektora publicznego ich wykorzystywanie jest ograniczone. Reasumując, należy podkreślić, że samorząd gminny, jako zbiór osób zamieszkujących prawem określone terytorium, wykonuje w stosunku do placówek oświatowych zadania władczo-nadzorcze. Od organów gminnych wykonujących prawo państwowe, ale też działających w interesie obywateli, zależy właściwość funkcjonowania placówek oświaty i systemu motywacyjnego w obszarze czynników płacowych i pozapłacowych.

1.9.2 Analiza wyników badań własnych

W przeprowadzonych badaniach wśród pracowników samorządowych[30] podjęto problem funkcjonowania występującego w organizacjach sektora publicznego systemu motywacyjnego pracowników. W prezentowanym artykule wykorzystano fragment z ankiety przeprowadzonej wśród pracowników samorządowych szczebla podstawowego Warmii i Mazur. Prezentowany artykuł odnosi się do kwestii pozapłacowych czynników motywacyjnych w placówkach oświatowych podległych samorządom gminnym. Badania przeprowadzone zostały na przełomie 2014 i 2015 roku. Badaniami objęto prawie 4 tys. pracowników, w tym głównie pracowników urzędów obsługujących organy gminne (około 1600 osób) oraz pozostałych pracowników samorządowych. W grupie tej wyodrębniono pracowników oświaty gminnej, głównie nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjów (1134 pracowników), bowiem wśród pracowników samorządowych jest to najliczniejsza grupa – także jej udział w zarządzaniu gminą, w radach gminnych obok rolników jest najliczniejszy [por. Kozłowski 2012]. Aby osiągnąć założone cele badawcze, sformułowano zestaw pytań pozwalających na identyfikację podjętego w badaniach problemu badawczego. W pytaniu odnoszącym się do najistotniejszych czynników motywujących do pracy, obok propozycji odpowiedzi, zostawiono możliwość dopisania innych – w sumie nie większej liczby wskazań jak 3. Następnie poproszono respondentów o wybór ich zdaniem najważniejszego czynnika motywującego do pracy. Odpowiedzi udzieliło 1134 pracowników oświaty, którzy podkreślili i dopisali łącznie 3397

[30] Badania przeprowadzono wśród pracowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania samorządów gminnych w sferze oświaty, zatem głównie w szkołach podstawowych i gimnazjach oraz przedszkolach.

cech. Niewiele osób skorzystało z dopisania własnych i najczęściej pokrywały się one z już zaproponowanymi. Korzystając z metody eksperckiej dopisano je do wcześniej zaproponowanych (tab. 1).

Czynnikiem, który najbardziej motywuje do pracy badanych respondentów, jest atmosfera w pracy, wskazało na nią 725 osób pracujących w gminnych placówkach oświaty. Atmosferę w pracy cenią sobie na równi kobiety i mężczyźni (63,9%). Biorąc pod uwagę wiek, trzeba zauważyć, że atmosferę w pracy cenią sobie przede wszystkim najmłodsi badani (70,5%) oraz w wieku 50-59 lat (66,7%), a najmniej najstarsi pracownicy oświaty (52,2%). Wśród badanych najwięcej jest osób z wyższym wykształceniem (83,3%) i osoby te obok pracowników z wykształceniem średnim i policealnym (68,8%) najbardziej cenią sobie atmosferę w pracy (65,5%). Atmosferę w pracy cenią sobie osoby pracujące głównie jako nauczyciele (626 osób – 64,7%) i pracownicy obsługi (52 osoby – 60,5%), a najmniej pracujący na stanowiskach kierowniczych (44 osoby – 57,1%). Także bardziej ten czynnik pozapłacowy cenią sobie osoby mieszkające na wsi (70,1%; w mieście – 61,1%) i osoby niezamężne (65,7%; zamężne – 63,3%).

Tabela 17. Pozapłacowe czynniki motywujące do pracy w opinii pracowników placówek oświatowych

Czynniki motywacyjne w pracy	Czynniki najistotniejsze		Najważniejszy wybór	
	Liczba	%*	Liczba	%
Atmosfera w pracy	725	64,0	247	21,8
Stabilność zatrudnienia	515	45,5	214	18,9
Jasno określone cele i zadania	512	45,2	170	15,0
Warunki pracy	476	42,0	127	11,2
Uznanie, docenienie, pochwały	362	32,0	102	9
Możliwość awansu	287	25,3	119	10,5
Szkolenia, rozwój	200	17,7	51	4,5
Karty podarunkowe	92	8,1	51	4,5
Imprezy/spotkania integracyjne	90	7,9	15	1,3
Samodzielność wykonawcza i decyzyjna	88	7,8	-	-
Dodatkowa opieka medyczna	50	4,4	20	1,8
Ogółem	3397	X	1134	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych
*) Każdy z respondentów mógł wskazać 3 najistotniejsze czynniki

Na drugim miejscu wśród czynników pozapłacowych pracownicy oświaty wskazali stabilność zatrudnienia (45,5%) i w podobnym stopniu

podkreśliły to kobiety (45,3%) i mężczyźni (45,7%). Stabilność zatrudnienia cenią sobie głównie najstarsi pracownicy w wieku 50-59 lat (49,3%) oraz powyżej 60 lat (47,8%) i częstość wskazań maleje do 41,7% w najmłodszej grupie wiekowej. Czynnik ten cenią sobie osoby o najkrótszym stażu pracy w obecnym zakładzie (51,8%) oraz nigdy niepracujące w sektorze prywatnym (49,3%) oraz mieszkające na wsi (47,8%) i podobnie osoby zamężne (47,6%). Na współzależność wskazują odpowiedzi według pełnionej funkcji, bowiem osoby na stanowiskach kierowniczych najmniej cenią sobie stabilność zatrudnienia (40,3%) i częstość wskazań rośnie wśród nauczycieli do 45,8%, a pracowników obsługi do 46,5%.

Podobną liczbę wskazań jak stabilność zatrudnienia miał czynnik, jakim są jasno określone cele i zadania, bowiem wskazało go 45,2% badanych, w tym głównie kobiety (46,8%), a nie mężczyźni (40%). Można przyjąć, że czynnik ten cenią sobie przede wszystkim najstarsi badani (52,2%) i można wskazać tu na współzależność wieku i wskazań tego czynnika, bowiem wielkość wskazań maleje do 41,3% w wieku 30-39 lat i 42,9% poniżej 29 lat. Pomijając osoby z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym, których jest bardzo mało (66,7% wskazań w tej grupie wykształcenia), jasno określone cele wskazały osoby przede wszystkim z wyższym wykształceniem (44,9%) a z wykształceniem średnim i zawodowym około 40%. Czynnik ten cenią sobie też osoby o najdłuższym stażu pracy w obecnym zakładzie (52,2%), mieszkające w mieście (46,2%) oraz mające staż w sektorze prywatnym powyżej 5 lat (48,1%). Odnosząc wskazania do pełnionych funkcji, można wskazać na współzależność, ponieważ najmniej cenią sobie jasno określone cele i zadania osoby na stanowiskach pomocniczych i obsługi (34,9%) i odsetek wskazań rośnie do 45,6% wśród osób na stanowiskach nauczycieli do 51,9% na stanowiskach kierowniczych.

Wśród 4 najczęściej wskazywanych czynników pozapłacowych badani pracownicy oświaty wymienili również warunki pracy (42%) i głównie tę kwestię podkreślili mężczyźni (48,9%; kobiety – 39,7%), najstarsi pracownicy oświaty (60,9%) i osoby z wykształceniem zawodowym (51,1%). Nie ma większych różnic we wskazaniach, gdy pod uwagę weźmie się miejsce zamieszkania oraz stan cywilny. Natomiast można wskazać na współzależność według pełnionych funkcji, bowiem odsetek wskazań rośnie od 32,5% wśród osób pełniących funkcje kierownicze, do 42% wśród osób wykonujących tylko obowiązki nauczyciela aż do 50% wśród osób wykonujących prace pomocnicze i obsługi.

Pozostałe pozapłacowe czynniki motywacyjne wskazało dużo mniej osób, bowiem tylko co trzeci badany (32%) wskazał uznanie i docenienie, i to głównie kobiety (33,9%; mężczyźni – 26,1%) i osoby w wieku 50-59 lat (35,1%). Nie ma większych różnic we wskazaniach tego czynnika w zależności od miejsca zamieszkania, stanu cywilnego i wykształcenia (wyróżnia się tu tylko grupa pracowników z wykształceniem podstawowym, którzy

najniżej cenią sobie tę cechę – 18,8%). Nie można też zaobserwować współzależności między stażem pracy i stażem w obecnym zakładzie oraz wiekiem i liczbą lat pracy w sektorze prywatnym. Natomiast współzależność ta występuję, gdy podstawą analizy są pełnione funkcje, bowiem osoby na stanowiskach kierowniczych najniżej cenią ten czynnik motywacyjny (22,1%) i odsetek wskazań rośnie do 32,5% wśród nauczycieli do 34,9% wśród pracowników wykonujących prace pomocnicze i obsługi.

Możliwość awansu wskazał co czwarty badany i podobnie kobiety (25,3%) i mężczyźni (24,3%) oraz osoby mieszkające na wsi (25,5%) i w mieście (25,3%). Możliwość awansu wskazali przede wszystkim pracownicy oświaty w wieku 30-39 lat (31,7%) i z wykształceniem wyższym (26,7%). Natomiast widoczna jest współzależność, gdy podstawą analizy jest pełniona funkcja, ponieważ kierownicy najczęściej wskazali tę cechę (29,9%) i odsetek wskazań maleje do 25,5% wśród nauczycieli oraz do 18,6% wśród osób wykonujących prace pomocnicze i obsługi. Tylko 17,7% wskazało szkolenia i rozwój, i to głównie kobiety (19%; mężczyźni – 13,6%), osoby mieszkające w miastach (19,3%; na wsi – 14,3%), pracujący na stanowiskach nauczycieli (18,5%; na stanowiskach kierowniczych – 11,7%) i z najmłodszych grup pracowników od 18 do 39 lat (niewiele ponad 21%).

Do czynników, które badani cenią najmniej, zaliczyć należy karty podarunkowe, spotkania integracyjne oraz dodatkową opiekę medyczną. Na karty podarunkowe wskazało tylko 8,1% badanych, głównie mężczyźni (9,3%), osoby w wieku 30 – 39 lat (10,7%) oraz z wykształceniem podstawowym (22,9%). Wyróżnia się wśród osób ceniących sobie ten czynnik pozapłacowy grupa badanych na stanowisku kierowniczym, bowiem wskazało ją 24,7% badanych osób, a na pozostałych stanowiskach około 7%. W podobnym wymiarze jak karty podarunkowe wskazano imprezy i spotkania integracyjne (7,9%). Czynnik ten cenią sobie głównie mężczyźni (13,9%; kobiety – 6%), osoby o najniższym statusie wykształcenia (33,3%) i wskaźnik ten maleje do 6,3% wśród osób z wyższym wykształceniem. Także decyzyjność podkreśliło 7,8% badanych, w tym głównie mężczyźni (10,7%; kobiety – 6,8%) i osoby z najstarszej grupy wiekowej (26,1%) oraz o najniższym poziomie wykształcenia (20,8%; z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 11,1%) oraz pracujący na stanowiskach pomocniczych (15,1%). Najmniej wskazań miał czynnik, jakim jest dodatkowa opieka medyczna, ponieważ wskazało ją tylko (4,4%), w tym głównie kobiety (4,9%; mężczyźni – 2,9%), osoby o najniższym statusie wykształcenia (20,8%) i wskaźnik ten maleje do 2,8% wśród osób z wyższym wykształceniem oraz osoby na kierowniczych stanowiskach (9,1%) i mieszkające w mieście (5,3%).

Respondentów poproszono również o wybór najważniejszego czynnika spośród wskazanych trzech najistotniejszych. Wskazania dotyczące najważniejszego czynnika praktycznie pokrywały się z omówioną hierarchą

ważności czynników motywujących do pracy. Niewielka zmiana dotyczyła zamiany kolejności dwóch czynników możliwości awansu i uznania, doceniania i pochwał. Natomiast samodzielność decyzyjna i wykonawcza nie pojawiły się w ogóle wśród wskazań respondentów.

W zarządzaniu organizacjami sektora publicznego obserwuje się wdrażanie metod wypracowanych na gruncie nauki i opierających się o doświadczenia sektora prywatnego. Z doświadczeń tych korzystają też organizacje wykonujące zadania samorządów gminnych, przedsiębiorstwa komunalne, placówki oświatowe i urzędy obsługujące organy lokalne. W przeprowadzonych badaniach podjęto problem wykorzystania czynników pozapłacowych w systemie motywacyjnym funkcjonującym w placówkach oświatowych podporządkowanych samorządom gminnym. W oparciu o badania wśród pracowników placówek oświatowych, głównie nauczycieli, przeanalizowano wdrożenie pozapłacowych czynników motywacyjnych. W wyniku przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski:

1. Zdecydowanie najważniejszym czynnikiem motywującym do pracy pracowników oświaty jest atmosfera w pracy. W dalszej kolejności duże znaczenie przywiązuje się do stabilności zatrudnienia, jasno określonych celów i zadań oraz warunków pracy.
2. Stabilność zatrudnienia cenią sobie przede wszystkim najstarsi pracownicy oświaty i można tu wskazać na współzależność wieku i wskazań tego czynnika, ponieważ wielkość wskazań maleje wraz z obniżaniem wieku badanej grupy. Stabilność zatrudnienia cenią sobie przede wszystkim pracownicy niepełniący funkcji kierowniczych.
3. Można wskazać na współzależność pełnionych funkcji i wskazań czynnika, jakim są jasno określone cele, bowiem od najniższego stanowiska do pełnienia funkcji kierowniczej rosną wskazania tego czynnika.
4. Warunki pracy cenią sobie przede wszystkim osoby pracujące na stanowiskach wykonawczych i odsetek wskazań rośnie wraz z pełnieniem wyższej funkcji w placówkach oświatowych.
5. Współzależność występuje we wskazaniach czynnika, jakim są uznanie i docenienie, gdy podstawą analizy są pełnione funkcje, ponieważ najbardziej ten czynnik cenią osoby na najniższych stanowiskach i spada odsetek wskazań wraz z wykonywaniem obowiązków na wyższym stanowisku.
6. Do czynników pozapłacowych, które badani cenią najmniej należą: karty podarunkowe, spotkania integracyjne oraz dodatkowa opieka medyczna. Czynniki te wskazują przede wszystkim osoby z najniższym wykształceniem i pracujące na stanowiskach kierowniczych.

Część 2 Zarządzanie we współczesnym sektorze publicznym

2.1 Etatystyczny model (współ)rządzenia publicznego. Przypadek Polski[31]

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym oczywiście również w Polsce, nie istnieje głęboka tradycja tworzenia polityki publicznej w sposób zbliżony do metod stosowanych w krajach dojrzałych demokracji (*policy tradition)*. Nie ma także rozbudowanych tradycji akademickich w zakresie refleksji nad polityką publiczną, co także osłabia jakość „realnych" procesów działania publicznego. Leslie Pal pisał o braku tradycji w zakresie analizy polityki publicznej w Europie Centralnej i Wschodniej [Pal, 2011]. M. Potucek i L. T. LeLoup pisali, że w tej części Europy trwa dopiero proces poszukiwania jasnej tożsamości dla tej dyscypliny [Potucek, LeLoup, 2003, s. 11]. Podobną ocenę zawarto w opracowaniu opublikowanym przez Open Society Institute, które służy wspieraniu rozwoju polityk publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej [Young, Quinn, 2002].
Podobnego typu wnioski można wyciągnąć ze studium porównawczego między Kanadą i Czechach w zakresie podejścia do pracy programowej (programowanie interwencji publicznych) w administracji publicznej (*policy work*)[32] [Evans, Veselý, Wellstead, 2014, s. 106]. W Czechach nie ma w ogóle takiej oficjalnie wyróżnionej kategorii zawodowej, jak *policy worker* (podobnie jak w Polsce). Ale oczywiście są urzędnicy, którzy wykonują pewne elementy takiej pracy. Stanowią oni znacznie mniejszą część wśród ogółu zatrudnionych niż w Kanadzie. W Czechach *policy workers* nie planują badań analitycznych, co jest głównym zajęciem ich odpowiedników w Kanadzie. W ogóle w Czechach praca analityczna nie jest zinstytucjonalizowana w postaci trwałych reguł jej wykonywania.

Ich ścieżki zawodowe są inne, czy profil kariery zawodowej. Kanadyjscy specjaliści pochodzą w dużej części ze środowiska akademickiego (jako że praca jest silnie nasycona wiedzą i badaniami), a czescy są często tuż po studiach albo pochodzą z sektora prywatnego. Kanadyjczycy są często absolwentami takich kierunków, jako polityka publiczna, socjologia, politologia, administracja publiczna. W Czechach absolwenci tych kierunków stanowią znaczną mniejszość.

Polska zapewne dzieli większość cech i problemów związanych z *policy work* specyficznych dla Czech. Skala wygenerowanej wiedzy w zakresie polityk jest skromna, brakuje profesjonalnych technik analizy i sposobów

---

[31] **Dr hab. Andrzej Zybała, prof. SGH**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (SGH)
[32] *Policy work* została zdefiniowana jako zadania związane z analizą polityki, selekcjonowaniem dowodów oraz konsultowaniem działań merytorycznych.

badań interwencji publicznych [Olejniczak, Domaradzka, Krzewski, Ledzion, 2010; Korporowicz 2000]. Nie powstają modele i teorie, które mogłyby służyć wyjaśnianiu procesów tworzenia polityk. Dyskusje teoretyczne, które trwają w naukach społecznych, dotyczą spraw niewątpliwie ważnych, natomiast znaczna część tekstów o działaniach publicznych nie jest konstruowanych według metod specyficznych dla nauki o polityce publicznej, które nakazują analizę złożoności realnych interwencji publicznych, opieranie się na danych, poszukiwanie związków przyczynowo-skutkowych w różnych realnych zjawiskach. Słusznie zauważa K. Sztandar-Sztanderska, że analizuje się bardziej oficjalne cele polityki publicznej niż ich realizację. Poświęcane są kwestiom finansowania interwencji, organizacji, sprawom kadrowym, przeszkody utrudniające uzyskiwanie zaplanowanych efektów [Sztandar-Sztanderska, 2014, s. 2].
Ponadto wiele tekstów w polskich naukach społecznych dotyczy raczej zagadnień związanych transformacją systemową i dylematami politycznymi oraz ekonomicznymi, które się kryją w tym procesie [Beyer, 2012, s. 7-9]. Obejmują także próby uchwycenia modelu państwa (np. duże państwo *versus* małe państwo), kwestii udziału własności państwa w gospodarce, rozwoju demokracji i systemu wyborczego, partycypacji publicznej, kształtowania się nowych warstw społecznych, itp.

Kolejna grupa problemów dotyczy sfery praktyki, czyli „realnego" programowania i implementowania polityki publicznej. Badania wskazują, że ministerstwa rządowe nie radzą sobie często z zarządzaniem wiedzą, a to jest ten składnik, który współdecyduje o jakości powyższych procesów. Połowa ankietowanych przyznała, że ich departament nie ma polityki zarządzania wiedzą. Urzędnicy nie podejmują regularnych analiz własnych działań, nie posiadają trwałych relacji z instytucjami eksperckimi. Badacze piszą o braku „efektywnych struktur magazynowania i dystrybucji wiedzy", co powoduje, że jest ona często tracona. Ministerstwa nie poddają krytycznej analizie swoich pomysłów programowych. Działają „...w stanie permanentnej zmiany, bez wiedzy o kierunku i ewentualnych efektach kolejnych reform". Sprawia to, że nie są w stanie podejmować racjonalnych działań, które mogłyby poprawiać rezultaty podejmowanych przedsięwzięć programowych. Ograniczają swoją aktywność do działań reaktywnych, czyli tak zwanego „gaszenia pożarów" [Domaradzka 2010, s. 51]. Ponadto badania pokazują, że ministerstwa nie posiadają właściwego potencjału analitycznego, a ich pracownicy nie posiadają adekwatnego przygotowania zawodowego [Departament Służby Cywilnej, 2011, s. 26]. Problemem jest także to, że do administracji rzadko trafią osoby, które wcześniej pracowały w instytucjach badawczych [Departament Służby Cywilnej, 2011, s. 27; Zybała 2009, s. 24-27].

Mimo wszystko w państwach Europy Środkowo-Wschodniej występuje cały szereg procesów modernizacji i kształtowania polityk publicznych

według zachodnich wzorców. Duże znaczenie modernizacyjne miało zbliżenie polityczne i gospodarcze do krajów zachodnich po roku 1990. Następował bowiem stopniowo transfer różnych rozwiązań w zakresie zarządzania w sektorze publicznym i w zakresie koncepcji oraz sposobów realizacji działań publicznych (*policy transfer*). Dzięki członkostwu w OECD, Polska, jak i inne kraje tego regionu, wprowadzały lepsze instrumenty zarządzania publicznego (np. mechanizmy oceny skutków regulacji). Duże znaczenie miała oczywiście akcesja do UE oraz korzystanie z funduszy europejskich. Na przykład Komisja Europejska wprowadziła wymóg, aby inwestycje i projekty realizowane ze środków UE podlegały ewaluacji. Tym samym doszło do upowszechnienia ewaluacji. W Polsce powstał nawet rynek firm ewaluacyjnych. Ale interwencje publiczne finansowane ze środków krajowych nadal nie są zazwyczaj ewaluowane, a tych jest oczywiście znacznie więcej. Ponadto, dzięki środkom unijnym, pewna liczba uczonych realizowała wiele ciekawych projektów badawczych, w wyniku których powstało wiele wiedzy analitycznej (*policy knowledge*). Wiele projektów miało charakter międzynarodowy, co sprzyjało zjawisku *policy transfer*. Również przedstawiciele administracji publicznej mają częstsze kontakty z zachodnioeuropejskimi urzędnikami i ekspertami, co przyczynia się do profesjonalizacji tych pierwszych. Polscy urzędnicy i eksperci uczestniczą w programowaniu unijnych polityk. Ma też miejsce europeizacja krajowych polityk, co jest złożonym procesem. Ma miejsce realizowanie interwencji według europejskich celów i priorytetów, choć nie dochodzi często do uzyskiwania podobnych rezultatów, jak w krajach zachodnioeuropejskich.

Od upadku komunizmu minęło 25 lat, ale potencjał do programowania działań publicznych (*policy capacity*), ich efektywnego wykonywania i ewaluowania pozostaje wciąż dość ograniczony [Korporowicz 2000]. Oddziałują tu czynniki kulturowe [Zybała 2015], ale także strukturalne. W tym drugim wypadku chodzi o model rządzenia publicznego i sposobu zorganizowania systemu władzy, który można uznać za monistyczny, a więc silnie zdominowany przez ośrodki polityczne, które mają skłonność do podporządkowywania sobie pozarządowych podmiotów [Cent, Grodzińska-Jurczak, Pietrzyk-Kaszyńska 2014, s. 94].

Programowanie i implementowanie polityki publicznej analizuję poniżej w kontekście pokrewnej dziedziny wiedzy, jaką jest rządzenie publiczne (*public governance*)[33], które definiuję tu tylko ramowo jako policentryczny i sieciowy sposób działania publicznego w zakresie rozwiązywania problemów zbiorowych .

[33] Istnieje dość duża rozbieżność terminologiczna w tłumaczeniu pojęcia *public governance*. Część uczonych stosuje tłumaczenie zarządzanie publiczne, inni (współ)zarządzanie, a inni opowiadają się za terminowym rządzeniem publicznym.

Kees Van Kersbergen i Frans Van Waarden w wyniku analizy dziewięciu podejść do definiowania *governance* wskazują, że łączy je podejście policentryczne, wskazywanie na istnienie sieciowych relacji między podmiotami działań (są względnie autonomiczne, ale współzależne; rząd uznawany jest za jednego z aktorów), nacisk na procesy lub funkcje niż struktury rządu, charakteryzowanie specyficznych ryzyk i niepewności związanych z funkcjonowaniem sieciowych powiązań (np. legitymizacja, transparentność itp.). [Van Kersbergen, Van Waarden 2004, s. 151–152].

W odniesieniu do Polski wspomniana wyżej sieciowość i pluralizm są dość ograniczone. W ogóle można zasadnie zapytać, czy można analizować realia w Polsce, posługując się pojęciami z kategorii *governance*. Na pewno jest to problematyczne, ale mimo to decyduję się na to pojęcie, ponieważ wbrew wszystkiemu mamy w Polsce przynajmniej formalną wielość podmiotów, które są gotowe do uczestnictwa w procesie działania publicznego, w tym formułowania polityki publicznej (w różnych dziedzinach w różnej skali). Michał Kulesza i Dawid Sześciło piszą, że w Polsce można mówić o przykładach istnienia fragmentów struktury wykonywania władzy charakterystycznych dla zarządzania publicznego. Jako przykład podają takie zjawiska jak konsultacje społeczne, udział instytucji pozarządowych w procesach decyzyjnych, budżety partycypacyjne [Kulesza, Sześciło 2013, s.120]. Autorzy celowo jednak nie próbują odtwarzać cech „polskiego modelu zarządzania publicznego". Wskazują tylko, że ma on już fundamenty i rusztowania (decentralizacja władzy publicznej, zdecentralizowana administracja), ale wymaga dalszego procesu kształtowania.

Podobne dylematy istnieją w różnych krajach. We Francji trwają dyskusje na ten temat. Niektórzy argumentują, że do opisu rzeczywistego obrazu procesów rządzenia użyteczniejsze są jednak bardziej tradycyjne pojęcia, takie jak po prostu władza – centralna bądź lokalna (*gouvernement*). Robert Pyka, analizując francuskie dylematy w nauce, wskazuje, że „rzeczywistość społeczna na razie nie odpowiada założeniom teoretycznym", które towarzyszą stosowaniu pojęcia zarządzania. Ale mimo wszystko pełni ono ważną funkcję swoistego drogowskazu dla decydentów [Pyka 2011, s. 72]. Francja wciąż pozostaje krajem silnie zetatyzowanym. Władza przedstawicielska jest aktorem, który w mniejszym stopniu działa w sieciach składających się z różnorodnych podmiotów społecznych i prywatnych (co nie znaczy, że takich sieci nie ma i nie odgrywają pewnej roli). Z kolei uczeni anglosascy znacznie chętniej analizują realia swoich krajów, stosując pojęcie zarządzania publicznego. Władza publiczna, czy to szczebla centralnego, czy lokalnego, w większej mierze wykonywana jest w sieciach współpracy różnych aktorów społecznych. Tym samym w ich realiach pojęcie zarządzania publicznego w większym stopniu wydaje się adekwatne do opisu obrazu rzeczywistości. Przekonywał o tym R. A. W. Rhodes już w 1996 r. [Rhodes 1996].

Polityka publiczna – jako dziedzina praktyki – z natury programowana i implementowana jest w strukturach rządzenia publicznego, rozumianego właśnie, jak powyżej, czyli w strukturach relacji między różnymi podmiotami, które uczestniczą w procesie, ponieważ zależy im na realizacji interesów grupowych, jak i interesu publicznego. W Polsce problem zasadniczy polega na tym, że proces programowania i implementowania polityki, czy polityk (jeśli mamy na myśli polityki sektorowe czy wybrane polityki horyzontalne), wydaje się dość ubogi, w sensie liczby występujących w nim podmiotów, które są w stanie formułować własne koncepcji rozwiązań, a także w sensie jakości tych koncepcji.

Jest to efekt dość złożonej sytuacji wśród podmiotów działania publicznego. Jego specyfika sprawia, że nie doszło do wytworzenia znaczącego popytu na uczestnictwo w procesie tworzenia polityki. Rządzący, niezależnie od „barw" politycznych, mają wyraźną skłonność do podejmowania decyzji w sposób jednostronny. Nie wykazują wielkiego zainteresowania odmiennymi narracjami o problemach publicznych, dowodami na to, jakie rozwiązania wydają się racjonalne i mogą okazać się efektywne. Klasa polityczna zakumulowała nieproporcjonalnie duży wpływ na formułowanie polityki publicznej w wielu obszarach. Nie zdecydowała się na proces dzielenia się swoim wpływem (władzą) z ekspertami, badaczami, akademikami, grupami interesów. Poza tym problem polega na tym, że nie sięgają w odpowiednim zakresie po wiedzę ekspercką. Często bazuje na wyrywkowej wiedzy, niesprawdzonych danych, własnych intuicjach. Ma skłonność do podejmowania decyzji w wąskich kręgach doradców politycznych, a nie ekspertów.

Nie doszło zatem do odpowiedniego spluralizowana procesu decyzyjnego w trakcie tworzenia polityk publicznych. Innymi słowy, w Polsce, jak i w innych krajach regionu, ukształtował się etatystyczny model rządzenia publicznego [Peters, Pierre 2005]. Opiera się on na założeniu, że „rząd jest głównym aktorem w procesie rządzenia" [Fazekas, Burns, 2012], który ogranicza innym podmiotom partycypację w polityce publicznej oraz deliberację, a nawet wytwarzanie wiedzy eksperckiej (*policy knowledge*). Rządzący uważają, że posiadają wystarczające zasoby i wiedzę, aby w pojedynkę, przy wykorzystaniu podporządkowanej im administracji publicznej, rozwiązać te problemy, które sami uważają za ważne i nadające się w określonej kolejności do rozwiązania. Jeśli w ogóle dochodzi do partycypacji publicznej, to ma to zwykle miejsce na prawach, które formułują rządzący (zob. tab. 18).

Rządzący wychodzą z przekonania, że pozostali interesariusze polityk muszą dostosować się do regulacji prawnych, które wytwarzają w procesie stanowienia prawa i będą postępowali według zakazów i nakazów zawartych w ich treści. Rządzący zachowują pozycję, która daje im status umożliwiający udzielanie innym uprawnień do uczestnictwa w projektowaniu i wykonywaniu interwencji publicznych. Ilustracja 1 przedstawia główne

fazy funkcjonowania polityk publicznych i wysoki poziom ich zdominowania przez klasę polityczną. Można zatem mówić o niskim poziomie zdemokratyzowania procesu tworzenia polityk publicznych.

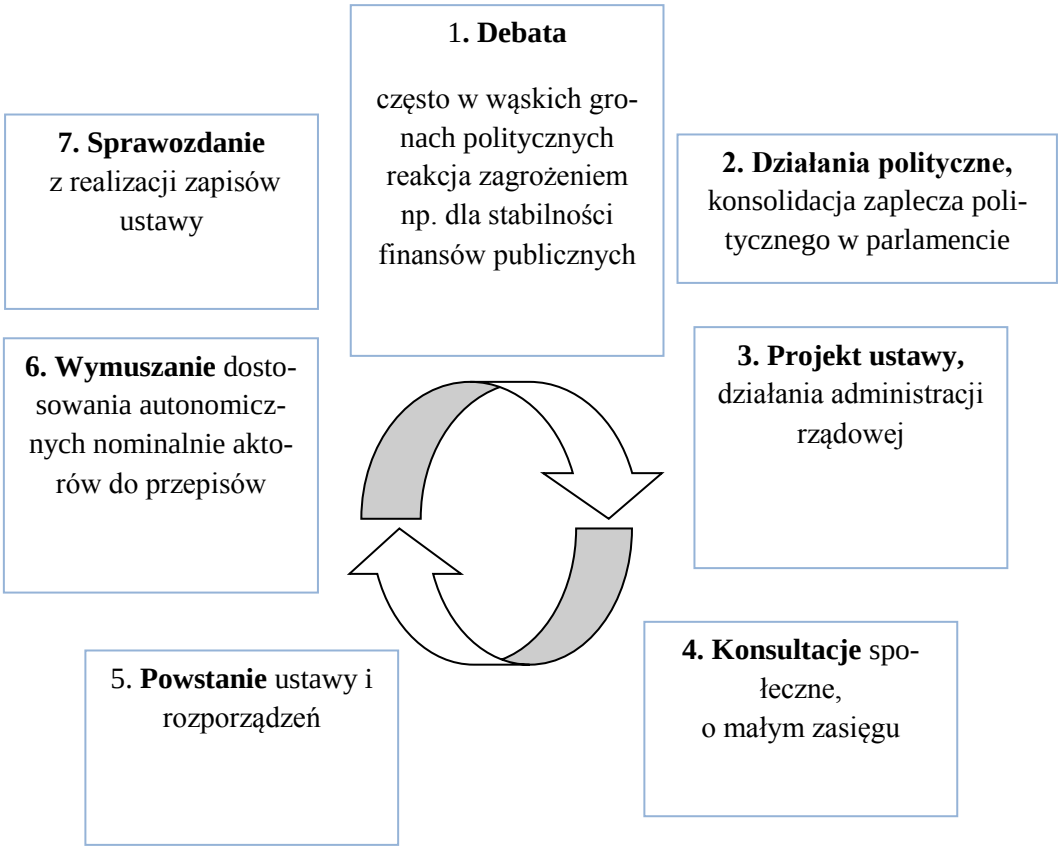
Tabela 18. Modele zarządzania publicznego

Model zarządzania publicznego	Charakterystyka
Etatystyczny	Rząd jest głównym aktorem zarządzania, który podejmuje działania jednostronnie, względnie wybiera sobie aktorów do współdziałania. W formułowaniu i implementowaniu polityk polega zazwyczaj na swojej administracji.
Liberalno-demokratyczny	Państwo pełni wiodącą rolę, może wybierać partnera, któremu przyzna wpływ na zarządzanie. W tym systemie administracja/biurokracja jest słabsza, stąd nacisk na rolę instytucji parlamentarnych.
Państwowo-centryczny	Państwo jest dominującym aktorem, ale musi ustanowić zinstytucjonalizowane relacje z najsilniejszym aktorami społecznymi (z biznesu i związków zawodowych), z którymi zawiera porozumienia w danych politykach. Ten system określany jest mianem korporatystycznego.
Holenderski	Państwo opiera się w zarządzaniu na sieciach społecznych. Wielu członków sieci ma wpływ na zarządzanie, rząd jest tylko jednym z elementów sieci.
Zarządzanie bez rządu	Żaden aktor nie ma dominującej pozycji nad innymi. W tym systemie administracja/biurokracja jest słaba i brakuje jej znaczącego potencjału analitycznego. Podstawą do uformowania polityk jest konsensus. Aktorzy społeczni są bardziej wpływowi i posiadają więcej legitymizacji do działań publicznych niż samo państwo. Jego zadaniem jest stworzenie areny, na której inni aktorzy spotykają się, aby decydować o politykach i je wdrażać.

Źródło: Pierre J., Peters B. G. (2005). Governing complex societies: trajectories and scenarios, Palgrave Macmillan, Nowy Jork (z wykorzystaniem M. Fazekas, T. Burns, *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*, OECD Education Working Papers, No. 67, OECD Publishing, 2012, s. 25)

Jednocześnie aktorom pozarządowym z wielkim trudem przychodzi tworzenie na tyle silnych sieci współpracy, aby mogły im zapewnić status odpowiednio silnego partnera w relacjach z rządzącymi. Pozostają one często silne sfragmentaryzowane, z niską zdolnością do wpływania na agendę w interesującej ich polityce. Jest wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Jednym z istotnych powodów jest prawdopodobnie niski poziom zaufania w społeczeństwie w ogóle, a także niski potencjał mobilizacji do działań zbiorowych. Badania komparatystyczne pokazują, że lepiej pod tym względem jest w Czechach. Zbadano sieć aktorów polityk w zakresie polityki wobec rolnictwa ekologicznego. W Polsce podmioty ekologicznego rolnictwa utworzyły trzy konfrontacyjnie nastawione do siebie organizacje skupiające 10 procent wszystkich podmiotów z tego sektora, natomiast w Czechach utworzyli oni

jedną organizację skupiającą 50 procent wszystkich aktorów [Moschitz, Stolze, 2010, s. 251].



Rysunek 7. Cykl funkcjonowania polityki publicznej w Polsce
Źródło: Opracowanie własne

Istnieją badania oraz analizy, które stanowią uzasadnienie dla hipotezy mówiącej o etatystycznym modelu rządzenia w Polsce. Wskazują na to badania, które realizowałem w 2014 roku w oparciu o analizę jakościową 15 polityk publicznych w Polsce [Zybała, 2014]. Badanie było oparte na wywiadach pogłębionych z decydentami, ekspertami, urzędnikami (ci, którzy mają status insiderów danej polityki publicznej), a także grupy fokusowe. Dotyczyły one sposobów, w jaki wyłaniał się problem publiczny w oczach decydentów, jak przebiegał proces jego identyfikacji, analizy, reagowania na jego przejawy, stosowane narzędzia działania, itp.

Skala badania nie pozwala oczywiście na wyciąganie zupełnie pewnych wniosków, ale są istotne w kraju, gdzie nie prowadzi się systematycznych analiz polityk publicznych. Ponadto wnioski z badań potwierdza odwołanie się różnych typów triangulacji, a więc badania literatury przedmiotu i wniosków wyciąganych przez innych badaczy [Włodarczyk, 2003, s. 21,

Niezgoda, 2011, s. 13, Adamek, s. 188]. Te, do których udało się dotrzeć, potwierdzają wnioski. Wskazują, że działania publiczne zdominowane są przez podmioty państwowe, które działają jednostronnie. Widoczne jest także w tym, że stosują najbardziej inwazyjne metody działania, a więc legislację z niewielkim udziałem tak zwanych instrumentów „miękkich", które odwołują się do perswazji, motywacji czy współudziału w inicjowanych działaniach publicznych.

Realizacja polityki publicznej w kontekście etatystycznego modelu rządzenie publicznego ma wiele konsekwencji. Etatyzm w rządzeniu pociąga za sobą również to, że interwencje publiczne programowane są jako przedsięwzięcia o charakterze całościowo-racjonalistycznym (*rational-comprehensive action*). Oznacza to, że uznawane są za linearne, uporządkowane, przewidywalne w głównych fazach swojego przebiegu, i mechaniczne w naturze. Interwencje w rozumieniu etatystycznym można przedstawić według modelu funkcjonowania „urządzenia" złożonego z mechanicznych komponentów. Relacje między nimi są łatwe do kontrolowania i przewidywania ich oddziaływania. Wytwarza to specyficzny typ racjonalizmu biurokratycznego w działaniu publicznym. Uznaje się je za wykonalne, gdy ich komponentem są podstawy prawne uruchamiające interwencje. W konsekwencji interwencje postrzegane są jako działania, które są przewidywalne, w których każda akcja przynosi zaplanowany skutek, a różne grupy, które współuczestniczą w działaniu, podporządkowują się planowi interwencji, ponieważ ich interesy i preferencje są zgodne z ich celami [Geyer, Rihani, 2010].

Tym samym programowanie interwencji staje się często procesem heterogenicznym, pełnym sprzeczności, co naraża go na chroniczne porażki. Dochodzi bowiem do wytworzenia napięcia między powyższymi założeniami odnośnie natury interwencji, a charakterem i złożonością realnych procesów, które mają miejsce na etapie ich programowania, jak i realizacji. Oznacza to, że decydenci wykazują skłonność do przyjmowania nierealistycznych założeń. Zakładają, że zasady modelu racjonalnego wyboru skłaniają pozostałych interesariuszy interwencji do włączania się w realizację celów. Tymczasem współcześnie wiele nauk (np. ekonomia behawioralna, psychologia ewolucyjna) podkreśla, że człowiek nie potrafi sprostać modelom kompletnej racjonalności (*complete rationality*).Wskazują raczej na racjonalność adaptacyjną (*adaptive rationality*) jako fundament kształtowania postaw i percepcji tego co racjonalne, zwłaszcza w działaniach zbiorowych.

Spójrzmy teraz na te elementy badania, które wskazują na tendencję władzy wykonawczej do jednostronnego działania. Decydenci wykazywali skłonność do sięgania po instrumenty twardej, odgórnej regulacji, które stwarzają szereg ryzyk, zwłaszcza gdy ich wykorzystanie nie jest zbalansowane wykorzystaniem instrumentów „miękkich", odwołujących się do katalizowania postaw. Badanie to potwierdziło. W odniesieniu do reformy poli-

tyki nadzoru pedagogicznego, respondent wskazuje „Dominowały narzędzia twarde – rozporządzenie, w instrumenty »miękkie« takie jak dyskusja, o ile były, to okazały się zupełnie nieistotne dla ostatecznie przyjętego rozwiązania. Miały obłudny charakter doktrynalny". W polityce deweloperskiej jednoznacznie dominowały narzędzia „twarde". Ale zdaniem eksperta, wynikało to z natury problemu. „Materia była zastrzeżona do uregulowania ustawowego. To ustawa regulowała rynek".

W reformie polityki rynku pracy (dotyczyła nowego sposobu diagnozowania poziomu dezaktywizacji osób bezrobotnych oraz wprowadzenia prywatnych kontraktorów do wykonywania usług aktywizacji zawodowej bezrobotnych) również dominowała legislacja. Miało to miejsce, pomimo że skuteczność przeprowadzenia całej reformy w osób oczywisty zależała od postaw części interesariuszy, zwłaszcza pracowników urzędów pracy. To ci pracownicy zostali obciążeni dodatkowymi zadaniami pracy z osobami bezrobotnymi i efektywność nowych rozwiązań zależy od poziomu ich motywacji i zrozumienia wykonywanych zadań. Jednak oferowana im perswazja i inspiracja miała jednak bardzo ograniczony rozmiar.

W reformie polityki odpadowej również zaplanowano głównie wykorzystanie instrumentów legislacyjnych. Zdaniem eksperta, planowano wykorzystanie instrumentów „miękkich", ale dopiero w kolejnych faza realizacji reformy. „Rządzący zdawali sobie sprawę, że w kolejnych etapach reformy linia największego oporu będzie przebiegała w społeczeństwie. W tej kwestii ogromną rolę odgrywa edukacja. Obywatele nie wyrobią w sobie umiejętności porządku i segregacji tylko dlatego, że Sejm przyjął nowe regulacje...". Ekspert pochodzący ze środowiska rządzących, wykazuje świadomość, że ustawę można wytworzyć w krótkim czasie, ale ludzie nie koniecznie muszą reagować w oczekiwany sposób na nowe regulacje. „W ustawie są zapisy dotyczące konieczności edukacji. Fundusze ochrony środowiska mają obowiązek tworzenia programów edukacyjnych i to jest realizowane. Zawsze jest kilka etapów przekuwania wiedzy na praktykę. Pierwsza to dowiedzieć się, druga utrwalić, trzecia taka, żeby te i inne rzeczy połączyły się w praktykę postępowania, która przyniesie efekt. To może trwać przez pokolenia. Ale rośnie świadomość, że czym skorupka za młodu nasiąknie...".

Jeszcze inny jest przypadek polityki antynikotynowej. Zdaniem eksperta, miało miejsce połączenie użycia narzędzi „twardych" i „miękkich". Miał jednak miejsce spór. Środowiska medyczne postulowały użycie narzędzi „twardych" (rozwiązań prawnych). Politycy optowali za użyciem w większym stopniu narzędzi „miękkich", ponieważ byli ostrożni i bali się skutków wprowadzenia restrykcyjnych działań w sferze politycznej (strata wyborców) i ekonomicznej (strata dochodów budżetowych).

Badania wskazują również na to, że polityka publiczna jest u nas formułowana, gdy wyłania się dominujący interesariusz, który uzyskuje decydujący wpływ na proces decyzyjny. Takim interesariuszem są prawie wy-

łącznie rządzący w analizowanych studiach przypadku. Wyjątkiem jest tylko reforma w zakresie polityki zdrowia psychicznego, choć w tym wypadku projekt reformy nie zawierał elementów wykonawczych.

Interesariusz dominujący to taki, który jest w stanie działać jednostronnie i doprowadzić do uchwalenia przez parlament potrzebnych aktów prawnych do realizacji polityki. Ale jest to również interesariusz, który jest w stanie osiągać swoje cele wbrew pozostałym interesariuszom i jest w stanie poradzić sobie z konfrontacyjnością relacji, które przeważają w ich gronie. Dominujący interesariusz nie musi również odwoływać się do mechanizmów dialogu i deliberacji.

W przypadku reformy polityki lekowej rządzący działali jednostronnie i konfrontacyjnie wobec części firm farmaceutycznych (producenci leków innowacyjnych), które miały stracić w wyniku wprowadzenia zmian. Miała miejsce generalna konfrontacyjność między interesariuszami. Wyrażało się to brakiem dialogu i działaniami typowo prawniczymi po obu stronach. Na przykład firmy farmaceutyczne wytwarzały ekspertyzy pokazujące, że projektowane zmiany są niekonstytucyjne. Rząd działał głównie z myślą o uzyskaniu oszczędności w wydatkach na leki i wiedział, że część firm musi ponieść tego koszty. Nie widział powodu, aby negocjować warunki tej redukcji wydatków z tymi, których ona dotknie.

Również w polityce odpadowej rząd działał jednostronnie wobec głównych interesariuszy, czyli firm zajmujące się wywożeniem odpadów, które straciły na wprowadzonych zmianach w polityce, oraz do pewnego stopnia wobec samorządów lokalnych, które miały przejąć władztwo nad odpadami. Na etapie formułowania polityki rząd celowo nie doprowadzał do dialogu i deliberacji. Doszło to tego dopiero wówczas, gdy projekty reformy były gotowe. Rządzący obawiali się agresywnego lobbingu ze strony firm komercyjnych, np. w parlamencie i prób wprowadzenie niekorzystnych dla planowanej reformy zapisów w nowelizowanej ustawie. „Cały czas trzeba było bardzo pilnować zapisów ustawy, bo na różnych etapach i różnymi sposobami, różne zainteresowane osoby i środowiska chciały je zmieniać. Taka sytuacja miała miejsce w przeszłości. Na początku 2010 r., w trakcie gdy nie było urzędującego ministra ochrony środowiska z powodu jego przedłużającej się zmiany, w projekcie nowelizacji ustawy, która miała wprowadzić reformę, powstały takie zmiany, że gdy zobaczył je minister, który ustąpił, to włosy stanęły mu dęba”.

W polskiej literaturze przedmiotu można znaleźć opinie wskazujące, iż rządzący podejmują działania, gdy zyskują pozycję dominującego interesariusza, gdy nie muszą odwoływać się do procesu konsultacji, społecznego budowania wiedzy o przedmiocie działania [Włodarczyk, 2003, s. 245]. Prawdopodobnie ma to związek z łatwo dostrzegalnym w Polsce wysokim poziomem konfrontacyjności między interesariuszami i ich niskiej skłonności do łagodzenia konfliktu interesów. Z trudnością, jeśli w ogóle, dochodzi

do publicznej analizy złożoności interesów w danej interwencji. Wszystko to tworzy swoisty klimat działania publicznego, a także rodzi przekonanie, że aby osiągnąć sukces w projektowaniu i wykonywaniu interwencji, dominujący interesariusz musi „poskromić" pozostałych interesariuszy.

Konfrontacyjność prawdopodobnie rodzi także skłonność do działań nieformalnych i powstawania koalicji grup interesów, które nie ujawniają publicznie w pełni swoich celów. Wielu uczonych w Polsce wskazuje na to, że procesy decyzyjne w wielu politykach publicznych przebiegają w sposób nieformalny. Zawierane są nieformalne i doraźne koalicje między najsilniejszymi interesariuszami reprezentującymi odłamy korporacji pracodawców, administracji publicznej, czasami z udziałem branżowych grup związków zawodowych, czy grup regionalnych [Staniszkis 2001, Sroka 200, Hausner 2007, Zybertowicz 2005]. Porozumienia dotyczą często zachowania interesów grupowych w przestarzałych sektorach gospodarczych.

Konfrontacyjność może wynikać również z tego, że w znacznej części polityk aktorzy zabiegali o interesy definiowane dość wąsko jako grupowe (korporacyjne) interesy materialne. Wyrażało się to w dążeniu do zapewniania sobie uzyskania wyższych dochodów, czy zabezpieczenia istniejących dochodów.

Warto zaznaczyć, że w polityce publicznej uznaje się, że interesariusze jakby z natury maksymalizują swoje wartości (*gratifying outcomes*) poprzez wpływanie na zasoby dostępne w danej polityce i działające w niej instytucje. Nie oznacza to, że dążą wyłączenie do realizacji interesów finansowych [Lasswell, 1971]. H. Lasswell wymieniał osiem wartości, do których dążą, poza wartościami materialnymi i władzą (władzą jako zdolnością do pokonywania rywali w dążeniu do zaspokajaniu potrzeb). Wymieniał także dążenia związane z powiększeniem wiedzy i umiejętności (w wyniku uczestnictwa w interwencjach publicznych), dążenia do zaspokojenia swojego szeroko rozumianego dobrostanu, wzbudzania szacunku i sympatii do siebie, a także poparcia dla własnych wartości.

Etatyzm rządzenia publicznego i polityki publicznej w Polsce rodzi wiele zagrożeń dla efektywności w procesie realizacji interwencji publicznych. Sprawia, że dochodzi do ograniczenia procesów analiz i deliberacji, które są warunkiem dla uzyskania oczekiwanych rezultatów z podejmowanych interwencji. Przykładem jest choćby niezwykle ograniczone wykorzystanie analiz ryzyk związanych z prowadzonymi interwencjami. Na 15 analizowanych polityk, w żadnej nie przeprowadzono systemowej analizy ryzyk na etapie formułowania tych polityk. W instytucjach publicznych nie ma także publikacji z instrukcjami, które mogłyby wspierać urzędników w analizie ryzyk.

W przypadku jednej z analizowanych polityk respondent stwierdził, że analizę ryzyk przeprowadzano, ale zdroworozsądkowo. Pokazywała ona, że istnieją ryzyka wynikające z braku odpowiednio przygotowanych kadr,

nadmiernego obciążenia pracowników zadaniami. Inny ekspert tej samej polityki powiedział, że „Nie było żadnej analizy ryzyk. Nie było pilotażu. Nie było badań porównawczych z innymi krajami". W innej polityce badany stwierdził, że nie dało się odczuć, że inicjatorzy reformy interesowali się analizą ryzyk występujących w reformie.

Podobnie jak z ryzykiem, istnieje problem z ewaluacją. W analizowanych powyżej reformach w ogóle nie planowano ewaluacji rezultatów przeprowadzonych interwencji. Natomiast część ustaw, które wprowadzają reformy, przewidują wykonanie sprawozdań z realizowanych działań. Nie mają one jednak charakteru niezależnej ewaluacji, a jest to głównie biurokratyczne zestawienie podjętych działań przez poszczególne instytucje, a także rejestr wydanych pieniędzy. Sporządzają je urzędnicy. Jak już powyżej pisałem, niezależne ewaluacje wykonywane są w sposób systemowy tylko w przypadku działań publicznych, które realizowane są ze środków Unii Europejskiej. W tym wypadku jest to obowiązek, aby je wykonać.

2.2 Przemiany w siłach zbrojnych w kontekście współczesnych koncepcji zarządzania[34]

2.2.1 Zadania Sił Zbrojnych RP

System obronny państwa stanowi skoordynowany zbiór elementów kierowania i elementów wykonawczych, a także realizowanych przez nie funkcji i procesów oraz zachodzących między nimi relacji; mając do dyspozycji odpowiednio przygotowane zasoby, umiejętności i kompetencje, spełnia postawione przed nim zadania [Nowakowska-Krystman, 2014]. Realizowane jest to w ramach struktury, na którą składają się podsystem kierowania obronnością oraz dwa podsystemy wykonawcze – militarny (siły zbrojne) i niemilitarny [Huzarski, Wołejszo, 2014].

Usługi dostarczane przez system obronny, tj. obronę narodową, zaliczamy do grupy usług publicznych, ogólnospołecznych. Usługi te definiuje się jako działania zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne społeczeństwa, do których zapewnienia zobligowane jest państwo[35]. Świadczone są one m.in. przez instytucje i organizacje aparatu władzy, bezpieczeństwa i porządku publicznego (organa administracji publicznej) [Flejterski i in., 2005], ale także w przypadku systemu obronnego państwa – przez przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa, w razie zaistnienia konieczności obrony. Obronę narodową tworzą zatem różne organizacje zarządzane w czasie pokoju w celu zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, które mogłyby godzić w bezpieczeństwo narodowe, w zakresie obrony ludności, mienia i środowiska [Huzarski, Wołejszo, 2014].

System obronny, podobnie jak organizacje użyteczności publicznej, charakteryzuje się pewnymi cechami, a mianowicie: nadrzędnym charakterem zadań społecznych, instytucjonalną niezależnością, formalną strukturą, stałym charakterem prowadzonej działalności, brakiem uzależnienia działalności od korzyści o charakterze ekonomicznym, prowadzeniem działalności o charakterze usługowym, powszechnym i równoprawnym dostępem do świadczonych usług, uzależnieniem od finansowania zewnętrznego [Ziębic-

---

[34] **Dr Aneta Nowakowska-Krystman, dr hab. Marzena Piotrowska-Trybull, prof. AON**, Wydział Zarządzania i Dowodzenia AON.

[35] Usługi publiczne dostarczają organizacje użyteczności publicznej, które różnią się w sposobie funkcjonowania od instytucji prywatnych. Wynika to z podatności na wpływy polityczne oraz zależności od środków budżetowych. Ponadto charakteryzuje je ściślejszy nadzór nad działalnością; mniejsze otwarcie na rynek; formalno-prawne ograniczenia swobody podejmowania decyzji i prowadzenia działalności; hierarchiczna struktura; monopolistyczna pozycja; skomplikowane relacje w zakresie zarządzania i roli zarządzających; specyficzne bodźce i zachęty dla pracowników; większa złożoność celów i kryteriów oceny działalności [Postuła, Perczyński, 2010].

ki, 2006]. System ten podlega nieustannym zmianom, które wynikają z uwarunkowań zewnętrznych, m.in. oczekiwań interesariuszy. Wymaga to zmiany zarządzania, które wzorowane jest na idei zarządzania organizacjami komercyjnymi.

Powyższe rozważania pozwalają dostrzec, że pomiędzy siłami zbrojnymi stanowiącymi podsystem militarny i społeczeństwem istnieją powiązania, na co wskazuje m.in. fakt zaangażowania w sferę obronności państwa wielu podmiotów. Powiązania pomiędzy jednostkami wojskowymi i społecznościami lokalnymi wychodzą poza sferę obronności, obejmując płaszczyznę społeczną, ekonomiczną i środowiskowo-przestrzenną. Jednostki wojskowe stacjonując na obszarze poszczególnych gmin nawiązują relacje z podmiotami lokalnymi, w tym władzami samorządowymi, mieszkańcami oraz różnego rodzaju stowarzyszeniami [Piotrowska-Trybull, 2013]. Zasady współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi są uregulowane Decyzją Ministra Obrony Narodowej nr 187 z dnia 9 czerwca 2009 roku [Dz. Urz. MON z 2009, nr 12, poz. 131] oraz zmianami wprowadzonymi Decyzją nr 146/MON z dnia 11 kwietnia 2011 r. [Dz. Urz. MON z 2011, nr 9, poz. 121] oraz Decyzją nr 396/MON z dnia 18 grudnia 2013 r. [Dz. Urz. MON z 2013, poz. 347]. Jako cele współpracy wojska ze społeczeństwem zdefiniowano zwiększenie zaangażowania obywateli w działania na rzecz obronności państwa oraz edukacji obronnej społeczeństwa. W szczególności wśród działań wspierających inicjatywy społeczne podkreśla się następujące [Dz. Urz. MON z 2009, nr 12, poz. 131]:

- pozyskiwanie społecznej akceptacji dla polityki obronnej państwa;
- upowszechnianie działalności wolontariackiej na rzecz obrony narodowej;
- kształtowanie pozytywnego wizerunku Sił Zbrojnych RP i służby wojskowej, a także promowanie nowego modelu służby żołnierzy rezerwy w Narodowych Siłach Rezerwowych.

Charakter współpracy wojska z organizacjami społecznymi regulują następujące zasady: pomocniczość, jawność, przejrzystość, efektywność, równoprawne traktowanie oraz poszanowanie autonomiczności stron. Ponadto, istotnym wymaganiem wobec organizacji, z którymi współpracują siły zbrojne, jest ich neutralność polityczna. Współpraca sił zbrojnych z organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społecznymi wpisuje się w dominujący w Unii Europejskiej trend w zakresie partnerstwa i efektywności działań organizacji publicznych.

Podsystem militarny jest podstawowym elementem systemu obronnego państwa, przeznaczonym do skutecznej realizacji polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej państwa. Zadania stawiane Siłom Zbrojnym RP wynikają z Konstytucji RP, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej, Strategii Rozwoju Systemów Bezpieczeństwa Narodowego RP

2022, w szczególności Polityczno-Strategicznej Doktryny Obronnej RP (dokumentu o klauzurze tajności). Zdolności operacyjne sił zbrojnych warunkują realizację zadań, będących pochodną ich powinności wynikających z zapisów wyżej wymienionych dokumentów. Główne zadania sił zbrojnych to [Nowakowska-Krystman, Olearczyk, 2012]:

- w czasie pokoju – zapewnienie integralności terytorialnej oraz nienaruszalności granic lądowych i morskich, ochrona i obrona przestrzeni powietrznej kraju, co stanowi bezwzględny priorytet; sprawne przejście do realizacji zadań w wypadku konfliktu zbrojnego; możliwość zaangażowania w operacje międzynarodowe zgodnie z podjętymi zobowiązaniami. Wymaga to utrzymania odpowiedniego systemu mobilizacyjnego oraz zdolności operacyjnych[36], czyli zarządzania kapitałem ludzkim, organizacyjnym i rynkowym, jak i zasobami materialnymi [zob. http://www.pnbukh.com/site/files/pdf_filer/FINAL_REPORT_MERITUM.pdf, 5.11.2015; http://www.oecd.org/sti/ind/1947863.pdf, 5.11.2015]:
- w sytuacji konfliktu zbrojnego o małej skali – obrona państwa – utrzymywanym w czasie pokoju potencjałem obronnym, na jednym kierunku operacyjnym;
- w sytuacji konfliktu zbrojnego o dużej skali – rozwinięcie strategiczne całości sił zbrojnych i utrzymanie strategicznie ważnych obszarów państwa, przyjęcie na terytorium państwa Sojuszniczych Sił Wzmocnienia i udział w strategicznej sojuszniczej operacji obronnej w celu stworzenia warunków do politycznego rozwiązania konfliktu zgodnie z polską racją stanu.

Ze względu na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne wynikające ze zmiany współczesnych konfliktów zbrojnych zadania stawiane przed podsystemem militarnym realizowane w czasie pokoju wymagają zmian w zarządzaniu organizacjami tworzącymi system obronny państwa.

2.2.2 Zewnętrzne uwarunkowania zmian w siłach zbrojnych

Przemiany geopolityczne oraz wzrost współzależności międzynarodowej implikują sposób działania sił zbrojnych. Czynniki, które determinują przemiany, leżą zarówno po stronie politycznej, prawnej, ekonomicznej, demograficznej, religijne, jaki i technologicznej. Ich odzwierciedleniem są jakościowo nowe zagrożenia, zdefiniowane w procesie analizy wojen i kon-

[36] Zdolności operacyjne sił zbrojnych to zdolność do: dowodzenia, rozpoznania, rażenia, wsparcia działań, przerzutu i mobilności, przetrwania i ochrony wojsk, wsparcia układu pozamilitarnego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych.

fliktów zbrojnych XIX i XX, wskazujące na cechy charakterystyczne nowych wojen, a mianowicie [Smith, 2010, Munkler, 2004, Gulczyński, 2010]:

- nie toczą się o wyraźnie sprecyzowane cele,
- prowadzone są wśród społeczeństw, nie zaś na polu bitwy,
- stronami są nie państwa, ale podmioty niepaństwowe,
- są nieograniczone czasowo i przestrzennie;
- stają się sposobem na życie, a ich uczestnicy, którzy utrzymują się z nich, wchodzą w kontakt z przestępczością zorganizowaną, sprzedając zrabowane dobra, a za pozyskane pieniądze zaopatrując się w broń;
- w walce oszczędzają własne zasoby, zaś zasoby przeciwnika wykorzystują jako broń,
- znajdują nowe zastosowania dla starych broni i dla organizacji,
- dopuszczają stosowanie gwałtu dla osiągnięcia celów politycznych i/lub ekonomicznych.

W świetle powyższego, pomimo iż zadania, które stoją przed siłami zbrojnymi, nie ulegają zmianie, ewolucja czynników zewnętrznych wymusza przeobrażenia wewnętrzne wojska. Globalne bezpieczeństwo determinuje zatem procesy myślenia i działania dowódców i sztabowców, zarówno w wymiarze narodowym, jak i ponadnarodowym (wielonarodowe i sojusznicze operacje militarne) [Wrzosek, 2011]. Aby wygrać jakościowo nową wojnę, trzeba być z góry przygotowanym na określone scenariusze wydarzeń. Samo dostosowywanie się sił zbrojnych do bieżących uwarunkowań nie wystarczy, bowiem oznacza pozostawanie w tyle za przeciwnikiem. Można to zilustrować, analizując przebieg wojny z terroryzmem, w której sposób ataku w dniu 11 września 2001 r. na cele w Nowym Jorku oraz Waszyngtonie to przeszłość; ataki sekwencyjne z 13 listopada 2015 r. w Paryżu to teraźniejszość, zaś przyszłość trzeba przewidzieć (w oparciu o rozpoznanie wywiadowcze), zakładając, że terroryści będą próbować nowych sposobów osłabienia przeciwnika. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera budowanie potencjału podsystemu militarnego, w tym zdolności operacyjnych – przygotowanych w czasie pokoju na przyszłe wojny. Nie można bowiem zwalczać struktur sieciowych siatek terrorystycznych strukturami hierarchicznymi typowymi dla rozwiązań stosowanych w poszczególnych siłach zbrojnych.

2.2.3 Przeobrażenia sił zbrojnych

We współczesnych organizacjach publicznych oraz komercyjnych następuje zbliżenie podejść w sposobie zarządzania nimi. W organizacjach wchodzących w skład systemu obronnego zarządzanie usługą publiczną –

obroną narodową – przechodzi znaczące przeobrażenia, niekiedy może nawet głębsze niż w sferze biznesowej.

Wynika to ze zmiany roli rządu i jego agend oraz relacji pomiędzy rządem a obywatelami. Tworzy się przez to nowy paradygmat zarządzania, zastępujący dotychczasowe administrowanie w sektorze publicznym oraz zbliżający ten sektor do sposobu funkcjonowania organizacji komercyjnych. Analizując przeobrażenia systemu obronnego państwa, w szczególności podsystemu militarnego, zauważamy podążanie systemu za rozwiązaniami z zakresu zarządzania wykorzystywanymi w organizacjach biznesowych. Zarządzanie siłami zbrojnymi, tak jak organizacjami publicznymi, ewoluuje. Obserwowane zmiany można zakwalifikować do modelu nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*). Ponadto niektóre elementy wskazują również na ich związek z zarządzaniem zmianami w organizacjach publicznych *(*ang. *Management of Organisational Change),* współrządzenie publiczne (ang. *Public Governance),* czy w końcu też wykorzystanie koncepcji nowej służby publicznej *(*ang. *New Public Service)* (tab. 18).

Można przytoczyć kilka przykładów zmian w systemie obronnym państwa polskiego, wynikających z czterech koncepcji nowego zarządzania publicznego[37], a mianowicie: prywatyzacja sektora wojskowego[38], którego pierwszym etapem była prywatyzacja przemysłu obronnego, następnym zaś kontraktowanie usług poza siłami zbrojnymi (*outsourcing* militarny), tj. zlecanie wyspecjalizowanym, zewnętrznym podmiotom cywilnym usług o charakterze pomocowym w zakresie logistyki i infrastruktury wojskowej (np. ochrona fizyczna, szkolenie kierowców, serwis i obsługa: uzbrojenia i sprzętu wojskowego, systemów i urządzeń specjalistycznych do ochrony obiektów) [Dz. Urz. MON 2008, nr 14, poz. 175].

---

[37] Koncepcje nowego zarządzania publicznego: model pierwszy ukierunkowany jest na zwiększenie efektywności administracji publicznej, głównie poprzez umocnienie roli menedżerów publicznych, zredukowanie biurokracji oraz bieżące monitorowanie wyników i porównywanie ich z celami; model drugi zmierza do ograniczenia uprawnień administracji publicznej, decentralizacji procesów decyzyjnych, dąży do stworzenia bardziej elastycznego systemu świadczenia usług; model trzeci preferuje osiągnięcie doskonałości w zarządzaniu organizacjami poprzez budowanie sprzyjającej kultury organizacyjnej, stosowanie rozwiązań z zakresu zarządzania procesem zmian oraz kierowanie się w działaniu wartościami i zasadami określonymi w misji organizacji w społeczeństwie, stanowiącej jej credo; model czwarty podkreśla potrzebę bezpośredniej orientacji na zapewnienie efektywnych usług publicznych zwłaszcza poprzez: podnoszenie jakości tych usług, lepsze dostosowanie się do potrzeb beneficjentów [Opolski, Modzelewski 2004; Huzarski, Wołejszo 2014; Krynicka 15.09.2015].

[38] W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy typy firm świadczących usługi dla sił zbrojnych: 1) zabezpieczające siły zbrojne pod względem logistycznym; 2) świadczące usługi doradczo-szkoleniowe; 3) prowadzące działania zbrojne [Singer 2003].

Tabela 18. Charakterystyka zmian w podejściu do zarządzania publicznego

Cechy podsystemów organizacji	Stare zarządzanie publiczne	Nowe zarządzanie publiczne	Nowa służba publiczna
Fundamentalne założenia	teoria nauki o polityce, popularne społeczne i polityczne interpretacje roli organizacji publicznych	teoria ekonomii, uzasadnienie roli organizacji publicznych na gruncie pozytywnych teorii nauk społecznych	teoria demokracji, koncepcje rozwoju sfery publicznej opartej na wiedzy
Dominujący model racjonalności i zachowań organizacyjnych	ogólny model racjonalności *homo administraticus – administrative man*	model racjonalności ekonomicznej i organizacyjnej *homo oeconomicus – economic man*	racjonalność polityczna, ekonomiczna i organizacyjna
Koncepcja interesu publicznego	interes publiczny zdefiniowany przez polityków i zawarty w aktach prawnych	interes publiczny jako zagregowany interes członków społeczeństwa	interes publiczny jako rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości
Strategiczni interesariusze	interesanci i wyborcy	odbiorcy dóbr i usług publicznych	obywatele
Rozumienie roli państwa	rządzenie jako formułowanie i wdrażanie polityk skoncentrowanych na określonym politycznym celu	sterowanie (zarządzanie), wyzwalanie możliwości tkwiących w mechanizmie rynkowym	służenie, pomaganie poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych, kreowanie wartości publicznych
Mechanizm osiągania wytyczonych celów	administrowanie programów poprzez istniejące agencje rządowe	tworzenie mechanizmów i struktur dla osiągnięcia wytyczonych celów przy pomocy agencji prywatnych i społecznych	tworzenie koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb
Odpowiedzialność zewnętrzna	hierarchiczna – administratorzy odpowiedzialni przed demokratycznie wybranymi politykami	przed odbiorcami dóbr i usług lub przez obywatelami na podstawie konkretnych rezultatów	wielopłaszczyznowa, uwzględniająca prawo, wartości narodowe, normy polityczne standardy zawodowe, interesy obywateli
Uprawnienia decyzyjne	ograniczone, udzielone przez szczebel nadrzędny	duża swoboda w osiąganiu przedsiębiorczych celów	uprawnienia uzasadnione potrzebami, połączone z odpowiedzialnością
Typowa struktura organizacyjna	biurokratyczna typu góra-dół, kontrolowane lub regulowane relacje zewnętrzne	decentralizacja, kontrola instytucjonalna	struktury ułatwiające współdziałanie i przewodzenie w relacjach zewnętrznych
Podstawowe motywatory oddziałujące na administratorów/menagerów i pracowników	płaca i dodatki płacowe, bezpieczeństwo zatrudnienia	duch przedsiębiorczości, przekonanie o potrzebie „zmniejszania państwa”	powołanie do służby publicznej, możliwość działania dla dobra publicznego

Źródło: Kożuch 2004, s. 79–80

Obecnie zaś szczególny nacisk kładzie się na zarządzanie finansami, w tym: wyznaczanie celów według budżetu zadaniowego i monitorowanie wyników. Ponadto zmiany struktury organizacyjnej, tj. powołanie dowództwa generalnego i dowództwa operacyjnego wywołały konieczność zarzą-

dzania zmianą. Niemniej jednak zmiany te nie wystąpiłyby, gdyby nie rozpad Związku Radzieckiego i Układu Warszawskiego, co również zaważyło na przeobrażeniu struktur i działań w ramach Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO).Siły zbrojne krajów członkowskich NATO rozwijały możliwość przerzutu wojsk, ich zaopatrzenia i utrzymania w gotowości z dala od macierzystych garnizonów. Wojna w Bośni i Kosowie wpłynęła zatem na rozwój jednostek logistycznych, transportowych i medycznych, nastąpiły zmiany w stosowanej technologii, w tym w sposobie komunikacji wewnętrznej oraz w działaniach psychologicznych, pojawiły się także nowe terminy w obszarze dowodzenia. Wojska przeobrażały się na potrzeby misji, co trwa po dziś dzień [Wrzosek, 2011].

Od 11 września 2001 r. pojawił się następny powód przeobrażeń, czyli przygotowanie się na potrzeby wojny z terroryzmem, zmieniono struktury organizacyjne, sposób dowodzenia i wyposażenia wojsk, co z kolei zaowocowało powołaniem wojsk specjalnych, rozwojem formacji lekkich, mobilnych, zdolnych do samodzielnego działania w oderwaniu od sił głównych, powstaniem sztabów i dowództw wielonarodowych [Wrzosek, 2011].

Umiędzynarodowienie, mobilność, elastyczność, wykorzystanie nowoczesnych technologii, w tym do komunikacji z otoczeniem [Świerczyńska-Kaczor, 2010] to cechy typowe dla korporacji międzynarodowych, ale również ze względu na zmianę środowiska bezpieczeństwa, dla sił zbrojnych. Dynamika przemian, która nastąpiła w środowisku organizacji, a także konieczność generowania wartości dla interesariuszy, wymusiły zmiany kompetencji sił zbrojnych, co jest charakterystyczne dla współczesnych tendencji obserwowanych w zarządzaniu strategicznym (rysunek 8).

2.2.4 Analiza wybranych instytucji Sił Zbrojnych RP

Nawiązując do koncepcji nowego zarządzania publicznego, warto zwrócić uwagę na zmiany, które miały miejsce w odniesieniu do Sił Zbrojnych RP w ostatnich latach polegające na restrukturyzacji wojska, w tym wydzieleniu części zadań o charakterze finansowo-gospodarczym i majątkowym do specjalnie w tym celu powołanych instytucji, m.in.: Rejonowych Zarządów Infrastruktury (RZI), Wojskowych Oddziałów Gospodarczych (WOG), a także Agencji Mienia Wojskowego. Funkcjonowanie wymienionych instytucji, realizujących zróżnicowane zadania służy zwiększeniu efektywności działań, monitorowaniu wyników w kontekście założonych celów, decentralizacji procesów oraz uproszczeniu procesów realizowanych w jednostkach wojskowych. Ponadto, wprowadzone zmiany stanowią wsparcie realizacji zadań nałożonych na dowódców garnizonów, które określono w Rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenie zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców [Dz. U. Nr 206, poz. 1592]. W kontekście dążenia do wzrostu

efektywności działań warto podkreślić, że zmiany w Siłach Zbrojnych RP wprowadzane w latach 2009-2012 oparto na następujących założeniach [Informacja o planowanych zmianach…, 2009]:

1. Zwiększenia stosunku jednostek walczących do zabezpieczających, które było powiązane z poprawą ich wyposażenia;
2. Spłaszczenia struktur wojskowych (likwidacji dowództw okręgów wojskowych oraz ich reorganizacji, a także likwidacji sztabów jednostek zabezpieczających);
3. Racjonalizacji struktur organizacyjnych polegających na łączeniu jednostek w celu poprawy efektywności wykorzystania istniejących zasobów;
4. Zwiększenia mobilności i dostępności sił – alokacji jednostek w pobliżu ośrodków szkolenia i lotnisk;
5. Wyprowadzenia jednostek wojskowych z dużych aglomeracji miejskich;
6. Optymalizacji wykorzystania zasobów infrastruktury, m.in. poprzez przekazywanie infrastruktury zbędnej z punktu widzenia armii na rzecz społeczności lokalnej.

Instytucją wspierającą optymalizację wykorzystania zasobów infrastruktury wojskowej jest Agencja Mienia Wojskowego (AMW) – państwowa agencja wykonawcza powstała na mocy przepisów Ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego[39]. Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – Agencji Mienia Wojskowego przekazano infrastrukturę zbędną dla Sił Zbrojnych RP. Od tego momentu zadaniem Agencji jest gospodarowanie przekazanym jej mieniem w taki sposób, aby wypracować środki finansowe, które będą na bieżąco zasilały Fundusz celowy Modernizacji Sił Zbrojnych. Do zadań Agencji należy [Dz. U. poz. 1322]:

- gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji, w tym obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa;
- ewidencjonowanie mienia i jego ochrona;
- porządkowanie stanu prawnego mienia;
- obrót mieniem, w tym sprzedaż nieruchomości i infrastruktury;
- sporządzanie wykazu terenów wymagających rekultywacji;
- dokonywanie remontów budynków i związanej z nimi infrastruktury;
- sporządzanie projektu planu wykorzystania zasobów mieszkaniowych;

[39] W oparciu o przepisy Ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, 1 października 2015 r. nastąpiło połączenie AMW i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, obejmujące kontynuację zadań obu podmiotów, pod wspólnym szyldem AMW.

- prowadzenie inwestycji budowlanych i zakupów nieruchomości oraz ulepszenia posiadanych zasobów;
- użytkowanie lasów przekazanych Agencji i inne.

Poza gospodarowaniem mieniem, Agencja współdziała na rzecz zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych w myśl zasad stanowiących podstawę współpracy wojska ze społeczeństwem (propagowanych także w polityce rozwoju), przejrzystości, równoprawnego traktowania, efektywności zarządzania. Ustawodawca przewidział także [Dz. U. poz. 1322] możliwość: nieodpłatnego zbywania, w drodze umowy, jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury; sprzedaży na wniosek jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych nieruchomości lub ich części stanowiących uprzednio przedmiot ich najmu; nieodpłatnego przekazania nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta wykonując zadania z zakresu administracji rządowej.

Ponadto, Agencja Mienia Wojskowego może przekazać w drodze darowizny lub w drodze użyczenia na co najmniej 30 lat – lądowiska i lotniska wojskowe, które powinny zachować swój lotniczy charakter – na cele założenia lub rozbudowy lotniska cywilnego użytku publicznego oraz na cele lądowiska cywilnego. Nieruchomości te przekazuje gminom, powiatom lub województwom wojewoda właściwy ze względu na położenie nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, po zaopiniowaniu przez właściwych ministrów. Jednocześnie warto podkreślić, że również siły zbrojne odnoszą korzyści z przekazania nieruchomości, bowiem 30% dochodów, które samorząd uzyskuje z gospodarowania darowaną nieruchomością, jest przeznaczane na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych [Dz. U. poz. 1322].

Statystyki dotyczące liczby darowizn dokonanych przez Agencję Mienia Wojskowego na rzecz samorządów w latach 2012-2015 wskazują na 69 tego typu transakcji, w tym 24,6% dotyczyło nieruchomości zabudowanych (17 darowizn), natomiast – 75,4% transakcji stanowiły nieruchomości niezabudowane (52 darowizny). Łączna powierzchnia nieruchomości przekazanych w formie darowizny wyniosła 158,5048 ha, w tym 82,6% stanowiły nieruchomości zabudowane, pozostałe 17,4% to nieruchomości niezabudowane.

	P. Ghemawat D. Stacey	Dynamika strategiczna	Zarządzanie ukierunkowane na wartość	Koncepcja zdolności EBC Wyznaczanie celów i monitorowanie wyników	**N A T O**
2010 r.	R.K. Kaplan D.R. Norton	Generowanie wartości dla interesariuszy		Profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP	
2000 r. Etap 9	K.E. Sveiby P. Kotler	Analiza korzyści akcjonariusza		Koncepcje działań połączonych Prywatyzacja sektora obronnego	
1990 r. Etap 8	G. Hamel C.K. Prahalad	Kluczowe kompetencje	Zarządzanie ukierunkowane na zasoby	Budowanie samodzielności strategicznej	
Etap 7	J.B. Barney E.T. Penrose	Zbiory zasobów organizacji		Ukierunkowanie na otoczenie (teatr działań)	
1985 r. Etap 6	W. Ouchi R. Waterman	Wyścig z czasem		Założenia wojny nuklearnej	
Etap 5	T. Peters M.E. Porter	Cena doskonałości	Zarządzanie ukierunkowane na rynek	Szacowanie jakości	**UKAD**
1980 r. Etap 4	Ph. B. Crosby K. Ohmae	Model Portera		Doktryna Lebera	**WAR SZA WSKI**
Etap 3	H.M. Mintzberg B. Hendersona	Wpływ japoński: rola jakości, produkcji i technologii	Zarządzanie ukierunkowane na produkt	Strategia odstraszania	
1970 r. Etap 2	K.R. Andrews P.F. Drucker	Analiza portfelowa		Koncepcja ilościowo-jakościowe według rodzajów SZ	
1960 r. Etap 1	H.I. Ansoff A.D. Chandler	Analiza słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń			
Zmiany podejścia do:		Organizacji		Systemu obronnego państwa	

Rysunek 8. Ewolucja zarządzania strategicznego a zmiany w siłach zbrojnych
Źródło: Nowakowska-Krystman 2014, s. 35

W analizowanych okresie Agencja przeprowadziła liczne transakcje sprzedaży nieruchomości, zbędnych wojsku i innym służbom, zlokalizowanych na terenie poszczególnych gmin. W sumie zrealizowano 1224 transakcje, które objęły 559 nieruchomości zabudowanych (45,67%) oraz 665 niezabudowanych (54,33%). Nabywcami nieruchomości były zarówno podmioty z sektora publicznego (w tym jednostki samorządu), jak i podmioty prywatne. W latach 2012-2015 liczba nabywców ukształtowała się na poziomie 1165. Nabywcami nieruchomości były najczęściej podmioty prywatne (93,9% ogólnej liczby kupujących), a następnie jednostki samorządu terytorialnego (4,37%). Inne podmioty z sektora publicznego stanowiły około 1,73% kupujących ogółem[40].

Kolejną instytucją, która podnosi efektywność zarządzania w siłach zbrojnych, są Wojskowe Odziały Gospodarcze. Oddziały te stanowią element składowy podsystemu materiałowego Sił Zbrojnych RP, wchodzącego w skład wojskowego systemu logistycznego, który zapewnia prawidłową organizację i realizację dostaw zaopatrzenia oraz świadczenia usług dla wojsk[41]. Wprowadzenie Wojskowych Oddziałów Gospodarczych w 2011 roku zostało poprzedzone programem pilotażowym, którego podstawę stanowiła „Koncepcja oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych" [Wojskowe Oddziały Gospodarcze, 2011]. W I etapie powstało 14 oddziałów gospodarczych, w II – kolejne 9 oddziałów oraz zreorganizowano jednostki, które miały pełnić funkcje WOG, a mianowicie: komendy portów wojennych oraz bazy lotnicze. Wojskowe Oddziały Gospodarcze to jednostki wyspecjalizowane w realizacji zadań finansowo-gospodarczych na rzecz jednostek wojskowych stacjonujących na obszarze jednego lub kliku garnizonów [Wojskowe Oddziały Gospodarcze, 2011]. Oddziały są zlokalizowane w odległości około 50 km od zasadniczych jednostek operacyjnych. Zadaniem WOG-u jest zabezpieczenie jednostek wojskowych zgodnie z „Planem przydziałów gospodarczych resortu obrony narodowej", jak również jednostek w ramach wojsk sojuszniczych znajdujących się czasowo w jego obszarze odpowiedzialności, w oparciu o podpisane umowy. Część zadań oddziały realizują, wykorzystując własne organy wykonawcze, pozostałą część zlecają podmiotom zewnętrznym w ramach outsourcingu.

Zaopatrzenie jednostek wojskowych w dobra odbywa się poprzez ich kontraktowanie na rynku. Wśród tych dóbr wymienić można: uzbrojenie, sprzęt, materiały, części, podzespoły i zespoły, produkty żywnościowe, artykuły mundurowe, leki. Część zapotrzebowania jest realizowana w systemie

[40] Obliczenia na podstawie danych uzyskanych z Agencji Mienia Wojskowego (grudzień 2015 r.).

[41] Wojskowy system logistyczny tworzą podsystemy: kierowania, materiałowy, techniczny, transportu i ruchu wojsk, medyczny oraz infrastruktury wojskowej [Jałowiec, 2015].

centralnym, czego przykładem są: prace badawczo-wdrożeniowe, import uzbrojenia i części zamiennych, umundurowanie i wyposażenie specjalistyczne oraz dostarczenie żywności przeznaczonej na zapasy. Natomiast inne w tzw. systemie decentralnym, a mianowicie: materiały eksploatacyjne i części zamienne do sprzętu powszechnego użytku, wyroby jednorazowego użytku, amunicja treningowa i szkolna oraz usługi – serwisowanie sprzętu, badania stanu technicznego pojazdów [Jałowiec, 2013].

Wyniki badań przeprowadzonych przez K. Zadorożnego wskazują, iż rozwiązania przyjęte w zakresie rozdziału funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych w jednostkach wojskowych wymagają dalszego doskonalenia [Zadorożny, 2015]. W odniesieniu do poszczególnych obszarów takich jak: utrzymanie gotowości bojowej i organizacyjnej, zabezpieczenia: materiałowego, technicznego, medycznego, przeciwpożarowego, transportowego oraz obsługi administracyjnej i biurowej, występują rozbieżności w ocenie tych usług – po stronie jednostek zabezpieczających (WOGi) oraz zabezpieczanych – w szczególności dotyczące podziału kompetencji pomiędzy tymi jednostkami. Potwierdzeniem tego są m.in. oceny dotyczące efektów podziału kompetencji w obszarze zabezpieczenia materiałowego. Wśród przedstawicieli jednostek zabezpieczających 72% zdecydowanie pozytywnie oraz raczej pozytywnie ocenia istniejący podział. Z kolei w grupie jednostek zabezpieczanych pozytywne oceny w tym względzie sformułowało około 32% respondentów, 57% wystawiło oceny negatywne, natomiast 11% odpowiedziało – trudno powiedzieć [Zadorożny, 2015]. Również w pozostałych obszarach w zakresie formułowanych ocen widoczna była tendencja polegająca na częstszym wyrażaniu opinii pozytywnej przez przedstawicieli jednostek zabezpieczających niż jednostek zabezpieczanych. Wśród pozytywnych efektów reformy w zakresie rozdzielenia funkcji wskazywano m.in. na: odciążenie dowódców jednostek operacyjnych zadaniami finansowo-gospodarczymi, zwiększenie możliwości szkoleniowych w jednostkach operacyjnych, poprawę efektywności działań bojowych, ujednolicenie ewidencji oraz procedur w systemie logistycznym, oszczędności dla budżetu wynikające z koncentracji zamówień publicznych w jednym miejscu, bardziej celowe wydatki na inwestycje, a także ograniczenie ilości utrzymywanych zapasów środków materiałowych, co pozwala obniżyć koszty magazynowania, powstanie nowych, cywilnych miejsc pracy [Zadorożny, 2015]. Z kolei do negatywnych efektów reformy zaliczono: wydłużony czas oczekiwania przez jednostkę wojskową na realizację zamówienia, wysoce zróżnicowane potrzeby materiałowo-techniczne i usługowe, będące konsekwencją zbyt dużej liczby jednostek przypisanych do konkretnego oddziału gospodarczego, przerzucanie się odpowiedzialnością za sprawność i ukompletowanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, brak odpowiedzialności WOG za obniżenie sprawności bojowej – jako wynik oczekiwania na remont i naprawę sprzętu niezbęd-

nego do realizacji zadań, wydłużenie czasu zakupów ze względu na procedury przetargowe, wydłużony obieg dokumentacji oraz wysoki poziom biurokratyzacji, brak lub znikomy wpływ dowódców na realizowane zakupy warunkujące sprawność działań jednostek, jak również bariery w zakresie prawidłowego i terminowego planowania potrzeb jednostki [Zadorożny, 2015].

Jak wskazano powyżej, działalność WOG opiera się również na wykorzystaniu metody outsourcingu, w ramach której wojsko zleca firmom zewnętrznym zabezpieczenie części usług celem zwiększenia efektywności realizowanych zadań. Do lat 90. większość zadań wojsko realizowało własnymi siłami, przykładem tego są funkcje żywieniowe, szewskie i krawieckie oraz pralnicze [Gazeta Wyborcza, 2010]. Natomiast obecnie, jak podkreśla K. Zadorożny, wskazując na doświadczenia innych armii będących członkami NATO, obszarami, w których potencjalnie można zwiększyć zaangażowanie podmiotów gospodarki narodowej w ramach umów outsourcingowych, są: usługi informatyczne i magazynowe, obsługa finansowa, a także specjalistyczne szkolenia dla żołnierzy [Zadorożny 2015].

Rozwiązania wdrażane w siłach zbrojnych skutkujące m.in. zwiększeniem możliwości współpracy wojska z podmiotami gospodarki narodowej i przynoszą obu stronom korzyści. Jednocześnie warto nadmienić, że współpraca ta jest obwarowana pewnymi warunkami, wśród których należy podkreślić konieczność wypełnienia przez podmioty gospodarcze obowiązujących w siłach zbrojnych procedur, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa informacji. Kupując produkty, wojsko oddziałuje na rynek lokalny, sprzyjając zwiększaniu obrotów przez lokalne firmy. Jednak pojedyncza jednostka wojskowa nie ma swobody przy dokonywaniu różnego rodzaju zakupów w otoczeniu. Ponadto, korzyści dla podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w pobliżu jednostek są zróżnicowane i niekoniecznie bliskie sąsiedztwo z jednostką przekłada się na zamówienia dla lokalnych firm. Powodem tego jest podkreślana powyżej centralizacja zakupów dóbr i usług przez WOG-i, a także Rejonowe Zarządy Infrastruktury. Co więcej, restrukturyzacja wojska, która pociągnęła za sobą zmniejszenie jego liczebności, obniżyła również zapotrzebowanie jednostek na niektóre usługi.

W kontekście powiązań jednostek wojskowych z lokalnymi podmiotami gospodarczymi w latach 2010-2013 prowadzono badania wśród samorządów terytorialnych, na terenie których stacjonowało wojsko [Sirko, Piotrowska-Trybull (red.), 2013]. W świetle odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli władz samorządowych należy podkreślić, że jednostki wojskowe nie są postrzegane jako podmioty mające znaczący wpływ na dynamikę obrotów podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie gminy [Piotrowska-Trybull, 2013], m.in. ze względu na wspomnianą centralizację zakupów. Jednocześnie respondenci uczestniczący w badaniu podkreślali, że żołnierze zamieszkujący w konkretnej gminie stanowią o jej potencjale lud-

nościowym i w ten sposób mogą oddziaływać na siłę nabywczą mieszkańców tego terytorium.

Podmiotami odpowiedzialnymi za zadania o charakterze modernizacyjnym oraz inwestycje w jednostkach wojskowych są Rejonowe Zarządy Infrastruktury (RZI), działające w strukturze Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Są one zlokalizowane w: Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu, Zielonej Górze, Warszawie (Stołeczny Zarząd Infrastruktury – SZI) oraz w Poznaniu – Wojskowy Zarząd Infrastruktury (WZI). W szczególności Rejonowe Zarządy Infrastruktury zajmują się gospodarowaniem nieruchomościami oraz sprzętem technicznym, kwaterunkowym, pożarniczym i środkami gaśniczymi. Ponadto, prowadzą działalność warsztatowo-usługową oraz utrzymują i eksploatują nieruchomości będące w dyspozycji jednostek wojskowych [http://www.iwspsz.wp.mil.pl/pl/26.html, 14.03.2016]. Ponadto, są one odpowiedzialne za planowanie i koordynację przedsięwzięć związanych z przygotowaniem infrastruktury wojskowej na wypadek wojny [http://rzibydgoszcz.wp.mil.pl/pl/index.html, 14.03.2016].

RZI w ramach obowiązujących procedur w obszarze zamówień publicznych organizują przetargi na realizację prac remontowych, wykonanie prac budowlanych, prace konserwacyjne, dostawy sprzętu i inne. Intensywność działań, jak również kierunki prac w poszczególnych RZI, są zróżnicowane, na co wskazują wyniki analiz przeprowadzone na potrzeby badań wśród samorządów terytorialnych. Jednocześnie siedziby firm realizujących prace na terenie jednostek wojskowych są zlokalizowane w różnej odległości od nich. Średnio odległości te wynoszą od 100 do 135 km, jednak zdarzają się przypadki, gdy te odległości wynoszą powyżej 600 km. Zasadniczo wskazuje to na fakt, że firmy lokalne nieposiadające odpowiednich uprawnień nie mogą realizować prac na terenie zamkniętym [Sirko, Piotrowska-Trybull (red.), 2013].

Jednocześnie współczesne przemiany w siłach zbrojnych cechuje otwartość na współpracę ze społecznościami lokalnymi, w tym z organizacjami pozarządowymi. Z informacji uzyskanej z Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych (DGRSZ) podkreślono, że wśród wielu przedsięwzięć, w których uczestniczyli żołnierze w 2014 r., kilka w sposób istotny przyczyniło się do realizacji celów współpracy ze społeczeństwem, a mianowicie [Informacja o wynikach współpracy…, 2015]:

1. Obchody rocznic z okazji 15-lecia wstąpienia Polski do NATO oraz 10-lecia wstąpienia do UE.
2. Obchody Święta Niepodległości oraz obchody Trzeciego Maja oraz towarzyszące im wystawy, pokazy, szkolenia proobronne.
3. Obchody Święta Wojska Polskiego oraz 94. rocznicy Bitwy Warszawskiej.

4. Współorganizacja Festynu Patriotycznego pn. „Tobie Ojczyzno”, w ramach którego JW Grom zorganizowała w porozumieniu z BOA Komendy Głównej Policji pokaz wyszkolenia sił specjalnych na rzece Wiśle.
5. Obchody 11 listopada – organizacja Warszawskiego XXVI Biegu Niepodległości, pokazy sprzętu, akcje promocyjne.
6. Wspieranie działań grup rekonstrukcji historycznej.
7. Wspieranie społeczeństwa w działaniach w sytuacjach kryzysowych.
8. Udział żołnierzy w akcjach honorowego krwiodawstwa.
9. Sprawowanie patronatu nad przedsięwzięciami o charakterze patriotyczno-obronnym.

W sprawozdaniu poświęconym współpracy DGRSZ z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi podkreślano, że zasady określone w decyzji nr 187 MON z dnia 9 czerwca 2009 r. w pełni umożliwiają rozwój kontaktów wojska ze społeczeństwem. Jednocześnie wskazano, że pojawiają się trudności wynikające z intensyfikacji współpracy, które w pewnym stopniu zakłócają działalność służbową. Zwrócono uwagę, że w ostatnich latach rośnie liczba podpisywanych porozumień oraz liczba wniosków partnerów społecznych dotyczących wsparcia przez wojsko różnego typu przedsięwzięć. Według danych DGRSZ w 2015 roku partnerzy społeczni zgłosili klika tysięcy wniosków, z których 3588 przedsięwzięć wpisano do planu współpracy. Dynamiczny wzrost liczby zgłoszeń w konsekwencji powoduje trudności z ich weryfikacją oraz trudności z opracowaniem rocznego planu współpracy DGRSZ z organizacjami, co ma bezpośredni związek z liczbą pracowników realizujących to zadanie. Jednocześnie dowódcy jednostek nie mają możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich składanych wniosków ze względu na fakt, że zakłócałoby to przebieg realizacji zadań oraz szkoleń kadry. Jednocześnie dowódcy jednostek zaobserwowali negatywne zachowania ze strony przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych polegające na zgłaszaniu wniosków już odrzuconych do rozpatrzenia przez wyższe szczeble dowodzenia. Ponadto, skutkiem rosnącej popularności różnych form współpracy społeczeństwa z wojskiem są liczne przedsięwzięcia realizowane w ciągu roku poza planem, które w przypadku udostępniania nieruchomości wymagają zgody Dyrektora Departamentu Infrastruktury. Uzyskanie zgody wydłuża czas decyzji, a niekiedy uniemożliwia również realizację zadania ze względu na przekroczenie terminu. Ponadto, brakuje jednoznacznych regulacji prawnych, które pozwalałyby na udzielenie wsparcia organom administracji rządowej (m.in. policji, straży pożarnej) przez jednostki podległe DGRSZ. Do Dowództwa wpływają wnioski dotyczące wsparcia, jednak ze względu na fakt, że za współpracę pomiędzy organami administracji rządowej odpowiada Minister ON [Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943], nie ma ono możliwości udzielenia pomocy.

Łącznie w 2014 r. podpisano 720 umów, w tym 57 porozumień o współpracy z organizacjami pozarządowymi, 97 porozumień z partnerami społecznymi, 86 z placówkami edukacyjnymi, które prowadziły innowacje pedagogiczne z zakresu programów przysposobienia obronnego oraz edukacji dla bezpieczeństwa. W ramach zmodyfikowanych programów kształcenia uczniowie zdobywali umiejętności organizatorskie, w tym przygotowanie do działań w sytuacjach kryzysowych, co sprzyja „budowaniu społecznego zaplecza wojska" [Informacja o wynikach współpracy…, 2015, s. 34].

Przytoczone przykłady świadczą o szerokim zakresie i intensywności zmian dokonujących się w Siłach Zbrojnych RP. Ich źródłem są zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne – determinowane uwarunkowaniami globalnymi m.in. zmianą charakteru wojen. Stosowanie w czasie pokoju rozwiązań wynikających z koncepcji nowego zarządzania publicznego w siłach zbrojnych podnosi efektywność zarządzania nimi, jak również całego systemu obronnego państwa. Jednocześnie rozwiązania te oddziałują na efektywność dowodzenia w czasie konfliktu zbrojnego. Ekonomizacji działań w systemie obronnym sprzyja prywatyzacja przemysłu obronnego, kontraktowanie usług, wyznaczanie celów oraz monitorowanie wyników w oparciu o budżet zadaniowy, a także przekształcenia strukturalne. W wyniku zmian struktury – infrastruktura zbędna wojsku jest sprzedawana, a środki pozyskane z transakcji zasilają Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, co pozwala na unowocześnienie użytkowanego sprzętu i uzbrojenia. Ponadto, wojsko może przekazywać zbędną infrastrukturę społecznościom lokalnym, co z kolei wspiera efektywność gospodarowania na poziomie gmin, powiatów i województw. Co więcej, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społecznymi przyczynia się do wzrostu zaufania, buduje społeczną akceptację dla polityki obronnej, a także kształtuje pozytywny wizerunek wojska w społeczeństwie, co jest szczególnie istotne w kontekście angażowania jak największej liczby podmiotów w działania na rzecz bezpieczeństwa państwa.

2.3 Społeczna odpowiedzialność biznesu w zarządzaniu organizacjami publicznymi poprzez współpracę międzysektorową w przemyśle spotkań – dobre praktyki[42]

2.3.1 Zagadnienia teoretyczne

Współpraca międzysektorowa to w dzisiejszych czasach ważny aspekt polityki regionalnej w różnych obszarach. Podejmowana jest ona w działalności samorządów, także w zakresie zarządzania gospodarką turystyczną. Bardzo widoczna jest w obszarze przemysłu spotkań, w szczególności działań CSR – Społecznej Odpowiedzialności Biznesu. Celem artykułu jest omówienie koncepcji zarządzania organizacjami publicznymi poprzez zagadnienie partnerstwa międzysektorowego w odniesieniu do idei CSR w przemyśle spotkań. Autorki artykułu na wstępie prezentują podstawowe pojęcia dotyczące: społecznej odpowiedzialności biznesu CSR, przemysłu spotkań, współpracy międzysektorowej oraz zarządzania organizacjami publicznymi w odniesieniu do idei CSR. W celu opracowania zagadnienia zastosowano takie metody badawcze jak: studia literatury przedmiotu, studia przypadków, obserwację uczestniczącą, analizę dokumentów oraz wywiad skategoryzowany i nieskategoryzowany. Artykuł weryfikuje hipotezę, że społeczna odpowiedzialność biznesu w zarządzaniu organizacjami publicznymi realizowana jest poprzez partnerstwo międzysektorowe w przemyśle spotkań. Koordynacja działań branży spotkań w zakresie CSR wiąże się i opiera na budowaniu na szeroką skalę współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi a innymi podmiotami, w szczególności prywatnymi firmami z branży spotkań. Ponadto wdrażanie koncepcji CSR stanowi ważny element idei nowego zarządzania organami administracji publicznej.

Klasyczna definicja społecznej odpowiedzialności biznesu CSR, sformułowana przez Howarda R. Bowena w książce „Social Responsibility of Businessmen", zakłada rozumienie tej idei zarządzania jako „obowiązek managerów prowadzenia takiej polityki, podejmowania takich decyzji i do wytyczania takich kierunków działań biznesowych, które będą zgodne z celami i wartościami naszego społeczeństwa" [Dobre partnerstwo…, 2014, s. 2-3]. Tak rozumiana polityka CSR dopiero w ostatnich pięciu-sześciu latach przeszła w Polsce dużą ewolucję, bowiem stała się jednym z istotnych obszarów aktywności firm i instytucji w znaczeniu nie tylko wizerunkowym [Dobre partnerstwo…, 2014, s. 2- 3].

W omawianym aspekcie współpracy międzysektorowej warto przytoczyć definicję CSR, sformułowaną w latach 70. ubiegłego wieku przez Archiego Carrolla, która wskazuje na odpowiedzialność ekonomiczną, prawną,

---

[42] **mgr Beata Paliś, mgr Donata Adler,** Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

etyczną i filantropijną, tzw. piramidę CSR. Główny aspekt polityki CSR to przede wszystkim działania na rzecz lokalnej społeczności, jak również na rzecz otoczenia, w którym funkcjonuje przedsiębiorstwo czy instytucja.

Realizacja idei CSR w praktyce polega przykładowo na [Visser, 2011, s. 3]:

- wspieraniu instytucji i osób, będących członkami lokalnej społeczności,
- współpracy z lokalnymi organizacjami,
- udziału w programach, adresowanych do poszczególnych grup społecznych tj. np. dzieci, osób potrzebujących itd.,
- inicjowaniu i wspieraniu działań ekologicznych,
- wspieraniu inwestycji, istotnych dla lokalnych społeczności,
- organizowaniu przedsięwzięć, kultywujących pamięć związaną z historią i tradycją lokalnej społeczności.

Głównym fundamentem nowoczesnego CSR jest budowa więzi z lokalnymi społecznościami [Visser, 2011, s. 3]. A więzi te tworzone są przede wszystkim w ramach zarządzania administracją publiczną czy instytucjami publicznymi. Przytoczone definicje wskazują także na aspekt partnerstwa i współpracy instytucji.

To właśnie administracja publiczna powinna pełnić rolę lidera w promowaniu, a także podejmowaniu działań CSR, tak jak dzieje się to na świecie już od wielu lat. Oczekiwania społeczne wymagają, bowiem od instytucji publicznych przede wszystkim działania w roli partnera i pośrednika pomiędzy biznesem a społeczeństwem. Celem tej współpracy powinno być tworzenie sprzyjających warunków do wdrażania założeń społecznie odpowiedzialnego biznesu [http://www.kadry.abc.com.pl, 2016].

Społeczna odpowiedzialność biznesu jest zarówno powinnością, jak i wyzwaniem, „..zaczyna się tam, gdzie kończy się oddziaływanie prawa" [Filek, 2006, s. 35]. Kwestia ta związana jest również z kształtowaniem odpowiedzialności społecznej w administracji publicznej. W 2001 roku w Zielonej Księdze (*Green Paper on Corporate Social Responsibility*) opublikowanej przez Komisję Europejską, podjęto wysiłki nadania publicznym przedsięwzięciom praw i obowiązków właściwych dla prywatnego biznesu [http://www.kadry.abc.com.pl, 2016]. Sektor publiczny zostaje coraz szerzej poddawany regułom rynkowym, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności za efektywne i skuteczne świadczenie szeroko rozumianych usług publicznych, co jest zgodne z ideą nowego zarządzania publicznego. Poprzez debatę publiczną dotyczącą zadań administracji publicznej w tym zakresie, inicjując m.in. specjalne fora międzysektorowe, założono, że administracja publiczna powinna odpowiadać za:

- stworzenie warunków efektywnego stosowania prawa,
- swobodny dostęp do informacji,

- przejrzyste podejmowanie decyzji,
- ograniczenie przywilejów,
- profesjonalną służbę publiczną,
- zapobiegnie korupcji i łapownictwu,
- upowszechnianie zachowań etycznych [Pełne zatrudnienie, dobrobyt i silny…, 2003, za: Broniewska, 2012, s. 76-77].

Współpracę międzysektorową można zdefiniować jako dobrowolną relację pomiędzy różnymi stronami, w której łączą one siły po to, aby osiągnąć wspólny zamierzony cel. Dzięki połączeniu możliwości każdego z partnerów współpraca w tym zakresie gwarantuje nowy, lepszy rozwój. Zarówno podmioty biznesowe, jak i administracja publiczna mają określone role w podejmowaniu i realizowaniu idei CSR. Chociaż cel jest podobny, to jednak odmienne są zadania, które powinny wykonać te jednostki. Można wymienić następujące role biznesu w obrębie promowania strategii CSR: propagowanie społecznie odpowiedzialnego biznesu poprzez poprawę warunków i środowiska w miejscu funkcjonowania firmy, identyfikowanie potrzeb interesariuszy oraz odpowiednie reagowanie na nie, a także wpływanie na sektor publiczny. Zadania instytucji publicznych natomiast opierają się na tworzeniu odpowiedniego środowiska prawnego, koniecznego w komunikowaniu wytycznych CSR, wskazywaniu dobrych praktyk, promowaniu lokalnego biznesu, a przede wszystkim edukacji [http://www.kadry.abc.com.pl, 2016].

Realizacja idei CSR powinna stanowić ważny element polityki publicznej, która stanowi podejmowane przez władze publiczne działania/strategie/plany ukierunkowane na rozwiązywanie pewnych spraw publicznych. Władze publiczne koncentrują się przede wszystkim na rozwiązywaniu strategicznych problemów i stosownie do tego wyznaczają kierunki działań. Polityki publiczne przyjmowane są przez władze samorządowe – odpowiednie organy, w trybie uchwały [Matczak, Koziarek (red.), 2011, s. 9].

Można stwierdzić, iż idea partnerstwa łączy wiele tradycji. Przede wszystkim nawiązuje do idei dialogu społecznego. Jak pisze J. Wygnański, „warto też podkreślić, że ważnym elementem otwierającym drogę do popularności partnerstwa okazały się też różne formy modernizacji po stronie samej administracji publicznej. Należą do nich zmiany w modelu rządzenia i ewolucja różnych jego paradygmatów, tzw. *New Managerialism, New Public Management,* czy wreszcie tzw. *Enabling State.* Wszystkie one miały znaczy udział w rozwoju idei partnerstwa…" [Wygnański, 2012, s. 8].

Partnerstwo można zdefiniować jako relację pomiędzy różnymi podmiotami, która opiera się na wspólnych celach. Cele te są realizowane dzięki zrozumieniu racjonalnego podziału pracy przy uwzględnieniu przewagi komparatywnej każdego partnera. W idei partnerstwa charakterystyczne są: wzajemny szacunek partnerów, równy udział w procesie decyzyjnym, wzajemna

odpowiedzialność i przejrzystość [Brinkerhoff, 2002, s. 19-30]. Po to, aby zachować istotę partnerstwa, konieczne jest spełnienie przynajmniej dwóch warunków. Jednym z nich jest zachowanie przez wszystkie strony własnej tożsamości – odrębności, a z drugiej zasady wzajemności. Niezwykle istotne jest, aby administracja publiczna w celu skorzystania z partnerstwa uznała odrębność podmiotów, z którymi wchodzi w relacje. Musi docenić kompetencje i unikalność podmiotów współpracujących. Warto więc podkreślić, iż partnerstwo jest nie tylko metodą wykonywania zadań publicznych, ale jest przede wszystkim specyficzną metodą zarządzania, która należy do katalogu instrumentów wchodzących w skład konceptu *good governance* [Wygnański, 2012, s. 12-13].

Jak pisze A. Niemczyk: „partnerstwo jest inicjatywą przynoszącą zarówno materialne, jak i niematerialne korzyści osiągane w wyniku ujawniającego się efektu synergii" [Niemczyk, 2007, s. 2]. Zauważa ona także, „partnerstwo przynosi każdej ze stron niewątpliwe korzyści. Często zdarza się, że pojedyncze podmioty nie są w stanie w pełni skutecznie realizować swoich pomysłów. Partnerstwo pomaga wtedy w takiej koordynacji działań, która zapewnia ich spójność, trwałość i skuteczność, w myśl zasady »razem można więcej«" . W rezultacie stwierdza się, że koncepcja partnerstwa na rynku:

- to inicjatywa zarządzania i działania na rynku, gdzie skuteczność rynkowa zależna jest od nawiązywania partnerskich stosunków z uczestnikami rynku,
- zakłada budowanie długoterminowych i opierających się na wzajemnym zaufaniu, obopólnie korzystnych zależności z szeroko pojętymi odbiorcami [Niemczyk, 2007, s. 92].

Zasada partnerstwa ma istotne znaczenie na poziomie lokalnym dla efektywności realizowania zamierzonych celów zrównoważonego rozwoju. Można ją zdefiniować w szerokim ujęciu jako wprowadzanie w życie partnerstwa na rzecz rozwoju społeczności lokalnej o zasięgu regionalnym. Natomiast w węższym zakresie oznacza wspólną realizację działania czy projektu [Geddes, Benington, 2001, s. 5, za: Kaliszewska, 2012, s. 21].

Specyficznym rodzajem partnerstwa jest partnerstwo międzysektorowe, które według definicji Overseas Development Institute (ODI) oraz International Business Leaders Forum (IBLF), oznacza dobrowolne, świadome i strategiczne przymierze partnerów, którzy reprezentują różne sektory tj.: publiczny, komercyjny czy pozarządowy [Rymsza, Hryniewiecka, Derwich, 2004, s. 180, za: Kaliszewska, 2012, s. 21].

Inną definicję współpracy międzysektorowej podaje M. Karwacka, określając ją jako „połączenie komplementarnych zasobów, zderzenie sił i kompetencji, efekt synergii. Dotyczy to zarówno kooperacji międzyludzkiej, międzyorganizacyjnej, jak i… międzysektorowej. Ta ostatnia budzi jeszcze wiele emocji, ponieważ do niedawna powątpiewano w działania wspólnie

podejmowane przez podmioty z różnych sektorów. Co więcej ani przedsiębiorstwa, ani organizacje pozarządowe, ani tym bardziej instytucje publiczne nie były zainteresowane takim współdziałaniem. Dzisiaj dążenie do budowania współpracy międzysektorowej nie szokuje. Wręcz przeciwnie – coraz więcej przedsiębiorstw dostrzega potencjał, jaki wiąże się z łączeniem różnorodnych zasobów" [Karwacka, 2015]. M. Karwacka podkreśla także, że współpraca międzysektorowa jest sposobem odbudowania zaufania w biznesie, który świetnie wpisuje się w potrzebę redefinicji CSR, jak również odpowiada na problemy społeczne i środowiskowe [Karwacka, 2015].

Podkreślić należy również, iż instytucje publiczne w rzeczywistości społeczno-gospodarczej po globalnym kryzysie w 2008 roku muszą poszukiwać nowych form funkcjonowania, finansowania, współdziałania. Z badań przeprowadzonych przez A. Niemczyk, T. Zacłonę i D. Adler [2014] wśród gmin powiatu nowosądeckiego wynika, że większe zaangażowanie społeczności lokalnej oraz bardziej zintensyfikowana współpraca między gminami to najczęściej przytaczane pozytywne konsekwencje kryzysu. Odpowiedzią na spowolnienie gospodarcze jest coraz częściej pojawiająca się w literaturze przedmiotu koncepcja inteligentnej gminy. Jako główne jej cechy wymienia się wzmacnianie poczucia więzi społeczności lokalnej z gminą i budowanie relacji z jej interesariuszami. Widać zatem, że współpraca międzysektorowa staje się nieodzowna dla realizowania misji przez instytucje publiczne.

Istnieje wiele potencjalnych obszarów działań w ramach, których administracja publiczna może włączyć się w realizację idei CSR, jednym z nich jest przemysł spotkań. W ramach upowszechniania przez jednostki administracji publicznej idei CSR w branży spotkań jest także widoczna współpraca międzysektorowa. W przemyśle spotkań można ją określić jako wspólne podejmowania działań w ramach CSR przez podmioty działające w różnych sektorach tj. organizacje publiczne, podmioty prywatne czy stowarzyszenia branżowe.

W zarządzaniu publicznym osiąga się cele poprzez inne organizacje [Metcalfe, 1993, za: Raczkowski, 2013, s. 13]. W przypadku zarządzania publicznego chodzi przede wszystkim nie o dobro organizacji, ale interes publiczny, a inaczej dobro wspólne. Dbałość o dobro wspólne wyrażana jest poprzez opiekę nad tym, co wspólnie posiadają ludzie [Bollier, 2012, s. 1, za: Raczkowski, 2013, s. 14]. Do definicji tej jak najbardziej wpisuje się wdrażanie przez organizacje publiczne koncepcji idei CSR również w branży spotkań.

Przemysł spotkań to bardzo dochodowa dziedzina gospodarki turystycznej, w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej odpowiada za trzech do czterech procent PKB. W Polsce widoczny jest dynamiczny wzrost potencjału branży spotkań dla gospodarki. „Przemysł spotkań" (*Meetings Industry*) to inaczej turystyka biznesowa, czyli sektor gospodarki zajmujący się zarządza-

niem spotkaniami i wydarzeniami [Celuch, 2015]. Ludzie od dawna gromadzą się po to, aby wziąć udział w spotkaniach, konferencjach czy wystawach. Przemysł spotkań to bardzo zyskowny segment przemysłu turystycznego, bowiem statystyki wskazują, że turysta biznesowy wydaje dwa razy więcej niż zwykły turysta [Walker, s. 104, za: Paliś, s. 202, 2011]. Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się profesjonalizację branży spotkań, co potwierdza rozwój stosowanych w ramach jej działalności koncepcji zarządzania. Istotne jest to, iż przedsięwzięcia w ramach CSR w tej branży podejmowane są we współpracy podmiotów z różnych sektorów tj. organizacji publicznych, podmiotów prywatnych, a także NGO. W celu zbadania tego zagadnienia przeanalizowano zrealizowane projekty CSR, jak również przeprowadzono wywiady skategoryzowane i nieskategoryzowane z ekspertami oraz przedstawicielami branży i organizacji publicznych. Ważną metodą badawczą była obserwacja uczestnicząca autorek artykułu.

2.3.2 Projekty CSR w ramach współpracy międzysektorowej – dobre praktyki

Jeden z projektów w ramach Społecznej odpowiedzialności biznesu, który można wskazać jako przykład dobrej współpracy międzysektorowej, realizuje Poland Convention Bureau (podmiot publiczny), które w 2010 r. zorganizowało akcję IMEX Challenge Poland. Do przedsięwzięcia zaangażowano ochotników z branży przemysłu spotkań w celu wsparcia lokalnej społeczności. Celem projektu była pomoc Rodzinnemu Domowi Dziecka w Warszawie – Wesołej. Ochotnicy pochodzili z dziewięciu krajów i przez kilka dni pracowali na rzecz przebudowy ogrodu. Dzięki ich pracy powstał także plac zabaw i zaplecze rekreacyjne. W 2011 r. Poland Convention Bureau podjęło akcję „Wracamy do ogrodu", która była kontynuacją międzynarodowego IMEX Challenge z 2010 r. Przedsięwzięcie jest nadal kontynuowane. Co istotne, biorą w nim udział przedstawiciele różnych sektorów tj. organizacji publicznych, podmiotów prywatnych, NGO czy uczelni. Projekt jest dobrym przykładem na podejmowanie skutecznych akcji CSR przez partnerów wpisujących się w branżę spotkań, ale reprezentujących różne sektory gospodarki zarówno publiczne, jak i prywatne. Za tę skuteczną aktywizację podmiotów Poland Convention Bureau otrzymało wyróżnienie MP Power Award 2013 w kategorii „CSR w branży eventowej". Warto także podkreślić, iż od dwóch lat zbierane są także środki na ten cel podczas Gali Ambasadorów Kongresów Polskich (we współpracy z Towarzystwem „Nasz Dom") [http://www.poland-convention.pl, 2016].

W ramach przemysłu spotkań realizowane były także projekty o charakterze promocyjno-edukacyjny, w ramach których również widoczna była współpraca międzysektorowa. Przykładem projektu promocyjnego Krakow

Convention Bureau, działającego w strukturach Urzędu Miasta Krakowa, był konkurs na najciekawsze oferty imprez integracyjno-motywacyjnych w Krakowie i Małopolsce (2011). Jego głównym celem było pozyskanie oryginalnych i atrakcyjnych ofert dla organizatorów imprez integracyjno-motywacyjnych w Krakowie i Małopolsce. W regulaminie konkursu imprezy te zdefiniowano jako „narzędzie motywowania pracowników, nagroda za dobre wyniki pracy, sposób tzw. integracji wokół marki, a także jedną z metod budowy zespołów pracowniczych" [https://www.bip.krakow.pl, 2016]. Konkurs skierowany był do organizatorów pobytów integracyjno-motywacyjnych z terenu Krakowa i województwa małopolskiego, a jego przedmiotem był wybór ofert tych imprez w sześciu kategoriach. Jedną z nich była kategoria „imprezy ekologiczne". W komisji konkursowej oprócz przedstawicieli administracji publicznej udział wzięli także przedstawiciele organizacji pozarządowych i uczelni.

Inny projekt o charakterze edukacyjnym Krakow Convention Bureau to wykłady branżowe pt. „Zrównoważone konferencje – kierunek rozwoju turystyki w Krakowie i okolicach", zorganizowane we współpracy ze Stowarzyszeniem Kongresy i Konferencje w Polsce. Prelegentami w ramach wykładów byli także przedstawiciele podmiotów prywatnych [http://convention.krakow.pl, 2016]. Podobny charakter miały inicjatywy organizowane we współpracy z Fundacją Aeris Futuro, organizacją pozarządową zajmującą się rozpowszechnianiem i wdrażaniem idei społecznej odpowiedzialności biznesu. 3 grudnia 2010 roku w Krakowie zorganizowano międzynarodową konferencję „Zrównoważone wydarzenia szansą konkurencyjności regionów", której przedmiotem był Standard zielonych wydarzeń jako innowacyjnego kierunku przemysłu spotkań. Uczestnicy zapoznali się ze światowymi i polskimi trendami w tej dziedzinie. Wydarzenie to było podsumowaniem kampanii edukacyjno-promocyjnej dla świadomego i zrównoważonego stylu życia „Zielone Wydarzenia". Jej kontynuacją była konferencja „Ekoinnowacje w przemyśle spotkań", która odbyła się 3 grudnia 2013 roku [www.aerisfuturo.pl, 2016].

Szczególnie istotna jest współpraca międzysektorowa w ramach organizacji wydarzenia Krakow Business Run – imprezy, będącej częścią Poland Business Run. Wydarzenie – bieg charytatywny organizowany od 2012 r. przynosi wymierne efekty, do czego przyczynia się partnerstwo podmiotów go kreujących. Przedsięwzięcie scala takie elementy jak: społeczną odpowiedzialność biznesu, popularyzacja biegów wśród pracowników firm, a przede wszystkim pomoc podopiecznym Fundacji Jaśka Meli Poza Horyzonty. W pierwszej imprezie udział wzięło 1025 osób, dzięki temu zakupiono protezę nogi dla Justyny. W 2014 roku udało się zebrać 740 tysięcy zł, a w 2015 roku padł rekord i zebrano aż ponad milion złotych [http://www.polandbusinessrun.pl/, 2016].

Ponadto szereg dobrych praktyk realizowanych przez podmioty branży spotkań scharakteryzowano w wynikach badań przeprowadzonych przez autorki [Paliś, Adler, w druku], przykładowo inicjatywy Kopalni Soli w Wieliczce na rzecz aktywizacji regionu, sprzyjające dobrej współpracy z miastem i powiatem, poprawiające jakość życia mieszkańców. „Branża spotkań, opiera swoją działalność przede wszystkim na współpracy z wieloma podmiotami i środowiskami, dlatego koniecznie jest, aby szczególnie dbała o dobrą komunikację i wykazywała otwartą postawę." [Paliś, Adler, w druku].

Po to, aby zbadać opinię ekspertów, a także branży na temat współpracy w zakresie projektów CSR w przemyśle spotkań, przeprowadzono wywiady skategoryzowane i nieskategoryzowane z ekspertami oraz przedstawicielami branży i organizacji publicznych.

2.3.3 Opinia przedstawicieli różnych sektorów na temat współpracy w ramach CSR w przemyśle spotkań – wyniki badań własnych

Istotę współpracy międzysektorowej w omawianym zagadnieniu skutecznie oddaje definicja przytoczona prze Poland Convention Bureau na stronie internetowej zgodnie, z którą „Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR – *Corporate Social Responsibility*) wymaga przede wszystkim chęci i zapału do pracy. Wspólnie możemy naprawdę dużo zdziałać i sprawić, by uśmiech pojawił się na twarzach innych osób. Takie działania, nie dość że pomagają rozwiązać społeczne problemy, chronić środowisko naturalne oraz dbać o całe nasze otoczenie, dają ogromną satysfakcję osobistą jaka przychodzi z niesienia bezinteresownej pomocy" [http://www.poland-convention.pl, 2016].

W celu poznania stanowiska branży oraz ekspertów na temat współpracy międzysektorowej w branży spotkań zwrócono się o opinię w wywiadzie nieskategoryzowanym do ekspertów, przedstawicieli branży oraz świata nauki. Badania przeprowadzono w 2016 roku.

Dla zobrazowania tematu warto rozpocząć przedstawieniem wyników badań autorek, na temat postrzegania idei CSR w branży spotkań zdaniem jej przedstawicieli, przeprowadzonych w 2015 roku [Paliś, Adler, w druku]. Wszyscy respondenci podkreślają kluczowe znaczenie CSR dla rozwoju organizacji w tej branży, a w przytoczonych przez nich opiniach pojawia się aspekt partnerstwa, wspierania lokalnych społeczności i instytucji, działania w symbiozie ze społeczeństwem. Działania w ramach CSR stanowią dobry sposób prowadzenia owocnej kooperacji między firmą a jej interesariuszami, w tym instytucjami publicznymi.

Zagadnienie współpracy międzysektorowej postrzegane jest przez respondentów w sposób zróżnicowany. Zdaniem Wojciecha Liszki – założyciela firmy Z – Faktor, „współpraca międzysektorowa w zakresie społecznej

odpowiedzialności biznesu pozwala poza celami wynikającymi z istoty CSR, realizować założone cele biznesowe. Wspólne działania na rzecz »słusznej sprawy« pozwalają wypracować relacje pomiędzy jednostkami zaangażowanymi. Relacje natomiast, często otwierają wiele dotychczas zamkniętych drzwi i dają szansę na wspólne rozwijanie współpracy biznesowej. Dotyczy to zarówno relacji B2B, jak również relacji biznesu z jednostkami sektorów publicznych i NGO".

Agnieszka Ziemiańska, Senior Sales Manager Centrum Kongresowego ICE Kraków (operator: Krakowskie Biuro Festiwalowe) ICE Kraków Centrum Kongresowe uważa, iż w polskim przemyśle spotkań działa wiele podmiotów, które są jednostkami publicznymi, a także firmy prywatne. Do jednostek publicznych można zaliczyć Poland Convention Bureau Polskiej Organizacji Turystycznej, lokalne Convention Bureaus działające w ramach urzędów miast, czy lokalnych organizacji turystycznych oraz niektóre obiekty, jak Centrum Kongresowe ICE Kraków. Ich współpracę z firmami prywatnymi w zakresie CSR można uznać za przykłady partnerstwa w tym zakresie. Jej zdaniem, działania CSR na współczesnym rynku mają ogromne znaczenie, nie tylko w kontekście partnerstwa. Jest to coraz bardziej popularny trend, który przynosi wymierne korzyści dla lokalnej społeczności i znacznie wpływa na polepszenie wizerunku firm, czy instytucji biorących w nim udział. Partnerstwo daje o wiele większe możliwości w tym zakresie, ponieważ bardzo często działania różnych jednostek przy jednym projekcie mogą się idealnie uzupełniać. Firmy prywatne dysponują zazwyczaj budżetami, które mogą przeznaczyć na tego typu cele, a jednostki publiczne mogą pomóc w kwestiach proceduralnych (np. uzyskanie zgód i pozwoleń, gdy partnerem jest jednostka samorządowa). Ten rodzaj partnerstwa w działaniach CSR może przynieść zwielokrotnione efekty, ponieważ każda ze stron wkłada w projekt swój potencjał. Przemysł spotkań to bardzo prężnie rozwijająca się gałąź gospodarki, jego znaczenie jest coraz większe, zarówno w skali lokalnej, jak i ogólnokrajowej. Respondentka uważa, że projekty CSR na tym rynku będą coraz częstsze, ponieważ równocześnie zwiększa się świadomość społeczeństwa. Każdy projekt jest inny, ma swoją charakterystykę, a partnerstwo daje bardzo szerokie pole do różnych działań. Wiąże się to jednak, jak cytowano już uprzednio, z koniecznością prowadzenia „takiej koordynacji działań, która zapewnia ich spójność, trwałość i skuteczność" [Niemczyk, 2007, s. 92]. Wspomniana autorka, dr hab. Agata Niemczyk z Katedry Turystyki UEK, dodaje w przeprowadzonym wywiadzie, że następstwem tego zjawiska jest podnoszenia kompetencji osób, zdobywanie i poszerzanie wiedzy z zakresu metodyk zarządzania projektami, rozwoju umiejętności miękkich, pracy w zespole, komunikacji itp. Wszystkie wymienione kierunki zmian przyczyniają się do profesjonalizacji podmiotów trzech sektorów opi-

sywanej współpracy, a w efekcie do wzrostu znaczenia przemysłu spotkań na tle gospodarki narodowej.

Na inne istotne aspekty, które są również ważne w zakresie współpracy partnerskiej w ramach CSR i mogą stanowić cenne wskazówki dla branży spotkań, zwraca uwagę Mirella Panek-Owsiańska – Prezeska Zarządu Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Jej zdaniem, „w przypadku działań CSR-owych, podstawą sukcesu jest dialog z interesariuszami. Których interesariuszy organizator uzna za kluczowych, to oczywiście inna kwestia, nie da się jednak mówić o odpowiedzialności organizacji/firmy, jeśli nie jest ona świadoma wpływu na interesariuszy i nie chce tym wpływem świadomie zarządzać". Respondentka podkreśla wagę standardu organizacji Zielonych Wydarzeń jako potencjału branży spotkań dla wdrażania idei CSR. „Bardzo ważną rolę odgrywa edukacja i uświadamianie, jakie elementy składają się na organizacje zrównoważonych wydarzeń – kontynuuje – Początkowo szeroka ich gama może przerażać, kiedy jednak organizator zacznie się stosować do standardu, okaże się, że wymagania dotyczące zarówno kwestii środowiskowych, jak i społecznych, są spójne i logiczne, a z czasem mogą stać się wyróżnikiem na tle konkurencji i pomagać w zdobywaniu nowych zleceń od coraz bardziej świadomych klientów. Ciekawe do przeanalizowania mogą być wzorce pochodzące z innych krajów, np. organizacje kobiece i niemieckie fundacje ekologiczne były jednymi z pierwszych, które oferowały opiekę nad dziećmi w czasie konferencji, gdyby miała to być bariera w uczestnictwie dla ich rodziców, a najczęściej matek. Coraz więcej firm podczas swoich wydarzeń wprowadza catering wegetariański, a nawet wegański oraz dba, aby niewykorzystane jedzenie trafiło do organizacji pozarządowych zajmujących się osobami bezdomnymi lub wykluczonymi. Coraz częściej zwraca się uwagę na gadżety konferencyjne – organizatorzy dbają, żeby były one trwałe, ekologiczne lub pochodzące z upcyklingu. Ważny bywa wybór miejsca wydarzenia – kwestia ekologiczności budynku, dostępności dla osób niepełnosprawnych, oczywiście zarządzanie relacjami ze wszystkimi dostawcami usług podczas konferencji, co oczywiście oznacza terminowe płatności". Wymienione argumenty mają także znaczenie dla współpracy międzysektorowej, ponieważ organizacja wydarzeń często podejmowana jest przez podmioty reprezentujące zarówno branże, jak i uczelnie, czy władze publiczne. Były one również podnoszone w opiniach respondentów w badaniach autorek przeprowadzonych wśród podmiotów branży spotkań [Paliś, Adler, w druku].

W badaniu dostrzeżono także kwestie krytyczne, obszary wymagające zmian i wskazano ich kierunek. W opinii prof. Jadwigi Berbeki z Katedry Turystyki UEK (nagrodzonej w plebiscycie MP Power 12 portalu branżowego MeetingPlanner.pl, w kategorii Open) czasem nasuwają się wątpliwości, czy CSR w partnerstwie międzysektorowym w branży spotkań nie jest wciąż bardziej narzędziem PR, aniżeli rzeczywistą przesłanką działania. Idea CSR,

słuszna w swoich założeniach, może rozwijać się w odpowiednich warunkach społeczno-gospodarczych, którym polski rynek nadal nie osiągnął. Rynek przemysłu spotkań w Polsce dopiero się wykształca i jest mocno zdywersyfikowany. Jest na nim zaledwie kilka silnych i kapitałowo zabezpieczonych podmiotów, których wyważone cele, z reguły ujęte w strategii globalnej, pozwalają na wdrażanie idei i zasad CSR. Średnie, a szczególnie małe firmy branży spotkań wciąż są głównie skoncentrowane na efektach ekonomicznych. Respondentka podkreśla, że branża spotkań mogłaby być skutecznym nośnikiem idei CSR w partnerstwie międzysektorowym, ale z powyższych powodów nie realizuje tej misji na szeroką skalę.

Podkreślany jest także brak promocji idei łączenia trzech sektorów i wzmacniania realnych działań CSR w przemyśle spotkań. Zdaniem Joanny Mieszkowicz, Prezes Fundacji Aeris Futuro, sektor pozarządowy, prospołeczny, koncentruje się na rozwiązywaniu problemów niedostrzeganych bądź bagatelizowanych przez pozostałe sektory. W praktykowaniu partnerstwa międzysektorowego „sektor NGO jest głosem najsłabszych, jak choćby w przypadku organizacji proekologicznych zwracamy szczególną uwagę na minimalizację negatywnego wpływu na środowisko naturalne poprzez promocję przyjaznych dla środowiska środków transportu, odnawialnych źródeł energii, czy powszechnego stosowania zasady 3R – *reduce, reuse, recycle,* czyli po pierwsze ogranicz, po drugie użytkuj wielokrotnie, a dopiero na końcu oddawaj do recyklingu". Wszystkie wymienione przez respondentkę zagadnienia mają swoje zastosowanie we wspomnianym uprzednio standardzie Zielonych Wydarzeń, rozpowszechnionym w branży spotkań.

Podsumowując, należy uznać, że organy administracji publicznej coraz częściej wdrażają na etapie zarządzania koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu w ramach różnych działań. Kwestie te są widoczne w zakresie zarządzania przemysłem spotkań w Polsce. Idea ta na tym polu działania w ramach gospodarki turystycznej, wdrażana jest poprzez współpracę międzysektorową zarówno firm prywatnych, administracji publicznej czy organizacji pozarządowych. Zarówno przedstawiciele organizacji publicznych, jak i podmiotów prywatnych mają świadomość, iż wspólnie można więcej zdziałać np. na rzecz społeczeństwa. Podkreślają to także eksperci świata nauki czy biznesu.

To, że instytucje administracji publicznej coraz częściej włączają się w rozwój idei CSR w Polsce na różnych polach, wskazuje na poprawę w zakresie etycznej strony działalności administracji [Kieżun, 2000]. Co istotne, kształtowanie zachowań społecznie odpowiedzialnych wymaga od organów administracji samorządowej, zmiany stylu sprawowania władzy – z administrowania na zarządzanie. Jest to związane zarówno z profesjonalizmem, kreatywnością, innowacyjnością, jak i odpowiedzialnością kadry urzędniczej, dającej przykład działań społecznie odpowiedzialnych. Działania te podej-

mowane m.in. w zakresie zarządzania przemysłem spotkań na szczeblu organizacji publicznych skutkować będą wieloma korzyściami np. wzrostem poziomu kultury organizacyjnej i doskonaleniem jakości zarządzania, poprawą wizerunku i reputacji administracji publicznej oraz wzrostem poziomu zaufania społecznego, popularyzacją założeń zrównoważonego rozwoju oraz ukształtowaniem polityki państwa w kierunku ochrony środowiska itd. Dobrym sposobem na funkcjonowanie miasta, gminy oraz innych jednostek tworzących sektor publiczny powinno być dążenie do zbudowania zaufania, przejrzystości i atmosfery współpracy. Przykładem w tym zakresie są działania podejmowane w obszarze przemysłu spotkań. Kwestie te dotyczą działań zarówno w relacjach ze środowiskiem wewnętrznym danej organizacji, jak i z otoczeniem zewnętrznym. Działania z zakresu CSR również w obszarze przemysłu spotkań mogą mieć istotny wpływ na postrzeganie organów administracji publicznej jako odpowiedzialnych partnerów, jednocześnie tworząc pozytywny wizerunek w oczach społeczności lokalnej, inwestorów, mediów i innych podmiotów oraz instytucji współpracujących, w tym również organizacji trzeciego sektora. Jak pisze J. Broniewska: „taka opinia ma szanse przełożyć się w większym stopniu na efekty w postaci dobrego klimatu do mieszkania i inwestowania na terenie funkcjonowania danej jednostki. Buduje się wówczas przekonanie, że środki przeznaczone na szeroko rozumianą administrację wydatkowane są efektywnie, przy zapewnieniu maksymalizacji korzyści po stronie społeczeństwa" [Broniewska, 2012, s. 78-79].

Wśród polskich podmiotów branży spotkań obserwuje się także wciąż bardziej deklaratywny udział w akcjach CSR, aniżeli faktyczne zaangażowanie, choć tendencja jest wyraźnie rosnąca. Zdaniem J. Berbeki zmiana opisywanych postaw wymaga intensywnego edukowania, informowania, promowania,i uświadamiania społeczeństwa, z pierwszoplanową rolą sektora instytucji publicznych. Za najbardziej świadomy segment rynku respondentka uważa organizacje związane z ochroną środowiska, dla których CSR to najbardziej spójny z misją i adekwatny do profilu działalności argument.

Konkludując, wraz ze wzrostem znaczenia branży spotkań zyskuje pojęcie partnerstwa międzysektorowego, co stanowi wyzwanie także dla roli instytucji publicznych. Z obszernej analizy branży przedstawionej w Raporcie Poland Convention Bureau „Przemysł spotkań i wydarzeń w Polsce 2011" wynika, „że warto analizować przemysł spotkań i pokazywać, jak istotną rolę spełnia w rozwoju gospodarki turystycznej w Polsce" [Celuch, Dziedzic, 2011, s. 47]. Kampanie promocyjne polskiej turystyki za granicą uwydatniają coraz silniejszą rolę polskich miast jako destynacji także dla międzynarodowych konferencji i kongresów [Celuch, 2014] . Udział instytucji publicznych w partnerstwie międzysektorowym oznacza tworzenie optymalnych warunków dla rozwoju gałęzi przemysłu spotkań i realizowaniu dobrych praktyk społecznej odpowiedzialności biznesu.

2.4 Elektroniczna administracja jako czynnik skutecznego zarządzania, rozwoju i komunikacji administracji publicznej[43]

2.4.1 Wprowadzenie do zagadnień komunikacji w administracji publicznej

Zmieniająca się rola i coraz większa ilość informacji, przygotowywanych przez organy administracji publicznej, powoduje konieczność zastosowania narzędzi, które dają możliwość szybkiego, skutecznego ich przetwarzania i wykorzystania. Organy administracji publicznej mają tę przewagę, iż mogą dostarczać nowe technologie informatyczne wykorzystywane w procesie komunikacji. Zaletami dobrego przepływu komunikacji jest jego szybkość, skuteczność odbioru, zasięg potencjalnych odbiorców, czy całkowity brak czasowego ograniczenia w ich korzystaniu. Dlatego też społeczeństwo oczekuje od administracji publicznej lepszej dostępności do wszelkich wytworzonych przez siebie informacji. Oczekiwania takie instytucje publiczne starają się spełniać, wykorzystując do łączności z otoczeniem elektronicznych platform usług administracji publicznej.

W rozdziale tym wskazano podstawowe zasady dotyczących skutecznego i sprawnego procesu komunikowania się organów administracji publicznej z otoczeniem oraz wewnątrz samych jednostek administracyjnych. W tym zakresie w przedmiotowym opracowaniu wskazane zostaną narzędzia elektronicznej komunikacji, która odwołuje się do przedmiotowej literatury przedmiotu.

Działalność administracji publicznej można najprościej scharakteryzować poprzez konstytuujące ją procesy komunikowania. Procesy te mieszczą się w kategorii szeroko definiowanej komunikacji społecznej. Jest ona rozumiana jako pewien mechanizm, dzięki któremu odpowiednio rozwijane są stosunki interpersonalne wspierane środkami przekazywania ich w określonym czasie i przestrzeni [Dudek, 1985, s. 46-48].

Należy tutaj wskazać, iż w obszar zagadnień związanych z procesem komunikacji w organach administracji publicznej można zaliczyć m.in.:

- komunikację administracji publicznej z otoczeniem;
- proces wewnętrznego przepływu informacji;
- skuteczne metody gromadzenia informacji, jej przetwarzania i odpowiedniego archiwizowania;
- sposoby udostępnienia informacji obywatelom [Ferens, Macek, 1999, s. 146-148].

---

[43] **Dr Paweł Romaniuk,** Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, UWM Olsztyn.

Wszelkiego rodzaju akty komunikacyjne w tym przypadku odbywają się w sferze funkcjonowania administracji publicznej, natomiast system komunikowania publicznego ma niewątpliwie formalny charakter [Dobek-Ostrowska, 2012, s. 69-71]. System ten jest niezwykle istotny, gdyż dotyczy umiejętnego zarządzania procesami tzw. debaty publicznej, łączącej obywatela z instytucjami publicznymi. Należy także zwrócić uwagę, iż główną cechą komunikowania się administracji publicznej z otoczeniem, powinna być widoczna symetria, gdzie rola nadawcy i odbiorcy nie jest w żaden sposób sztywno przyporządkowana do jednej ze stron przywoływanego aktu komunikacyjnego. Takie podejście bardzo mocno akcentuje ważną rolę społeczeństwa, gdzie najistotniejszym odbiorcą przekazu komunikacyjnego wypływającego z organów administracji publicznej jest obywatel, będący najważniejszym odbiorcą informacji publicznych. Warto wspomnieć tutaj o Ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która w swoim art. 1 ust. 1 stanowi, iż każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w przedmiotowej ustawie (ustawa o dostępie do informacji publicznej). Ustawa ta w dość konkretny sposób przedstawia formy udostępniania i przekazania informacji publicznej, wytworzonej przez jednostki sektora finansów publicznych.

Omawiając wstępne założenia, będące ważnym ogniwem procesu komunikacji w administracji publicznej, należy również wskazać kilka kryteriów dobrej komunikacji. Należą do nich przede wszystkim:

- dostępność – gdzie informacja musi być łatwo osiągalna dla każdego zainteresowanego odbiorcy;
- użyteczność – w której każda informacja odpowiadać będzie potrzebom związanym z podjęciem konkretnej decyzji;
- zrozumiałość – gdzie informacja musi być przedstawiona we właściwym i czytelnym języku;
- rzetelność – każda informacja wytworzona w instytucjach publicznych musi precyzyjnie wskazywać swój przedmiot;
- prawdziwość – przekazywany komunikat powinien być przedstawiony zgodnie z rzeczywistością [Goban-Klas, 1999, s. 14].

Przytoczone najważniejsze kryteria dobrej komunikacji łączącej instytucje publicznej ze społeczeństwem stanowi też budowę trwałej relacji pomiędzy tymi podmiotami, opierając swoje działania na wzajemnym zaufaniu i prawdomówności.

Należy również wskazać, iż dostępne procesy komunikacyjne w administracji publicznej realizowane są na dwóch podstawowych płaszczyznach. Pierwszym poziomem jest poziom administracji rządowej, natomiast drugim – poziom administracji samorządowej [Ferens, Macek, 1999, s. 151-153]. Pomiędzy tymi poziomami dostrzec można dwustronny przepływ komunika-

cji. Poziomy administracji rządowej i samorządowej wysyłają i nadają informacje do mediów oraz bezpośrednio do obywateli. Na obu poziomach ważną rolę odgrywają służby informacyjne, do których zaliczyć można biura promocji czy biura prasowe. W przypadku organów administracji rządowej za proces komunikacji na poziomie administracji rządowej odpowiada Centrum Informacje Rządu. Organ ten realizuje w szczególności zadania w zakresie:

- obsługi informacyjnej i prasowej Prezesa Rady Ministrów i całej Rady Ministrów;
- obsługi medialnej wizyt i kontaktów krajowych oraz międzynarodowych Prezesa Rady Ministrów, a także wizyt w Rzeczypospolitej Polskiej gości zagranicznych;
- realizacji kampanii informacyjnych dotyczących prac Rady Ministrów;
- kreowania zadań z zakresu relacji z mediami oraz opinią publiczną;
- wydawania publikacji informacyjno-promocyjnych o Radzie Ministrów;
- monitoringu prasy i mediów elektronicznych oraz sporządzania codziennych raportów oraz bieżącego informowania o wydarzeniach w kraju i na świecie.

W przypadku procesu komunikacji dla poziomu administracji samorządowej, niezwykle ważnym staje się prawidłowy obieg informacji, a także umiejętne zarządzanie drożnymi kanałami jej rozpowszechniania, w tym niezwykle ważne formy przekazywania informacji do obywateli. Dość istotnym staje się zrozumienie roli pracowników wszystkich szczebli samorządu lokalnego w procesie kreowania polityki informacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Za prawidłowy wizerunek władz samorządowych odpowiada właściwa i sprawna polityka informacyjna, a także kompetencje i profesjonalizm urzędników. W każdej jednostce samorządu terytorialnego polityka informacyjna powinna być w dużej mierze utożsamiana jako ważny obszar procesu zarządzania. Dla lepszego przepływu informacji w samorządzie należy wprowadzać skuteczne działania. Wymienić można tutaj odpowiednie planowanie w rozmieszczaniu tablic informacyjnych, czy częstsze bezpośrednie kontakty zarządzających z mieszkańcami, którzy mają prawo dostępu do informacji publicznej i współdecydowania o kluczowych sprawach w zarządzaniu publicznym [Mruk, 2002, s. 112-117].

2.4.2 Technologie informacyjne w administracji publicznej

Każdy rozwinięty kraj jest aktywnym podmiotem, który uczestniczy w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego. Polskie instytucje publiczne do dobrego przepływu informacji potrzebują współpracy wszystkich władz publicznych na szczeblu centralnym i regionalnym. Współpraca ta wymaga

także zaangażowania sektora prywatnego, organizacji pozarządowych, a także właściwych zasobów informacyjnych [Janowski, 2009, s. 53-54]. Państwo wypełnia wiele funkcji w stosunku do swojego społeczeństwa i odgrywa niezwykle innowacyjną rolę w procesie wdrażania tzw. myśli społeczeństwa opartego na informacji. Do tych działań państwa można wymienić:

- funkcję ochronną, której celem jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa w wielu sferach życia;
- funkcję ekonomiczną, polegającą na zagwarantowaniu właściwych kroków prawnych i interwencyjnych w obszarze działalności gospodarczej;
- funkcję regulacyjną, która skupiona jest kreowaniu odpowiedniego otoczenia organizacyjnego i prawnego dla postępujących zmian społecznych;
- funkcję adaptacyjną, będącą pomocnym instrumentem w realizacji działań wynikających z nieustannego procesu rozwoju cywilizacyjnego;
- funkcję innowacyjną jako zalążek nowych procesów społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami niepożądanymi i społecznie szkodliwymi [Ganczar, 2009, s. 27-29].

Technologie informacyjno-komunikacyjne w organach administracji publicznej (ICT) to dziś bardzo istotny czynnik wpływający na rozwój integracji społecznej, przyczyniającej się do podnoszenia jakości życia mieszkańców. W sferze informacyjnej ważnym staje się zaspokajanie podstawowych potrzeb związanych z sektorem technologii ICT. Można tutaj wymienić potrzeby:

- ekonomiczne – zaspokajane poprzez działalność gospodarczą, np. e-handel, e-usługi;
- informacyjne – związane są z nieustannym zdobywaniem wiedzy, np. e-administracja;
- społeczne – cele te realizowane są dzięki działalności określonych instytucji, np. e-zdrowie, e-bezpieczeństwo [Sienkiewicz, 2009].

Zmiany zachodzące w instytucjach publicznych w sposobie komunikowania swoich działań stają się czymś coraz bardziej powszechnym. Od dzisiejszych współczesnych organów administracji publicznej wymaga się przejrzystości w działalności, jawności w postępowaniach oraz wysokiej jakości świadczonych usług. W ramach takiego poglądu można jednoznacznie stwierdzić, iż współczesny urząd staje się urzędem coraz bardziej przyjazny obywatelom. Niewątpliwie osiągnąć taki cel można poprzez powszechne zastosowanie dostępu do usług publicznych za pomocą komunikacji elektronicznej. W spotykanej doktrynie prawnej, ale również i w coraz częściej poruszanej doktrynie nauk o zarządzaniu, dostrzega się naturalną tendencję, w której instytucje publiczne wykorzystują do swojej pracy Internet jako po-

mocne, przyjazne i skuteczne źródło komunikacyjne. Co więcej, wszystkie urzędy publiczne dysponują dzisiaj komputerami mającymi dostęp do Internetu. Instytucje te posiadają również własne strony internetowe, na których umieszczane są główne informacje publicznej z zakresu działalności organów administracyjnych, skąd coraz częściej obywatele mogą pobierać formularze, pomocne w różnych sprawach publicznych [Ganczar, 2009, s. 46].

Obserwowany nieustanny rozwój nowych technologii informatycznych, Internetu oraz sieci telekomunikacyjnych przyczynił się do powstania nowego podejścia w komunikacji państwa (urzędu) z obywatelem. Rozwój technologii informacyjnych przyczynił się do konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań zarządczych i komunikacyjnych, nowych modeli usługowych, wprowadzając elektroniczną administrację publiczną. Wprowadzenie do instytucji publicznych elektronicznej administracji (ang. *e-government*) przyczynia się do pewnych, ale wciąż jeszcze mało zauważanych zmian. Zastosowanie w organach administracji publicznej technologii ICT ma spowodować lepszą dostępność do informacji wraz z pewnymi udogodnieniami w procesie dostarczania obywatelom usług publicznych. Takie podejście może cieszyć, tym bardziej, że zmienia się model wzajemnych relacji łączących instytucje publiczne z mieszkańcami. W oparciu o definicję Komisji Europejskiej *e-government* rozumiany jest jako „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki" [Bogucki, 2005, s. 12].

Elektroniczna administracja jest pomocnym narzędziem w lepszym zarządzaniu zadaniami. Dzięki takiemu rozwiązaniu organy administracji publicznej starają się wykorzystywać te możliwości, jakie dostarczają im współczesne technologie informatyczne i komunikacyjne w procesie doskonalenia jej funkcjonalności. Od kilku lat dość dynamicznie wdrażane są innowacyjne technologie informatyczne w administracji publicznej. Zmiany te wymuszają konieczność dostosowania nowych rozwiązań w codziennej działalności sektora publicznego. Także i obserwowana zmiana przepisów prawnych w tym zakresie stanowi nieodzowny element porządkowania kształtujących się relacji, które na co dzień związane są przede wszystkim z rozpowszechnianiem oraz przekazywaniem informacji wraz z jej adaptacją do nowych oczekiwań społecznych [Szpor, Martysz, Wojsyk, LEX 2015].

Trzeba także zauważyć, iż elektroniczna administracja w ujęciu europejskim zmierza do przeprowadzenia modyfikacji obowiązujących procesów biznesowych, realizowanych na fundamencie technologii informacyjno-komunikacyjnej. Dąży ona do sytuacji, w której sektor publiczny powinien charakteryzować się pewnymi cechami. Musi być zatem:

- otwarty i zrozumiały, gdzie zarządzanie państwem musi być czytelne i co niezwykle cenne dla obywateli – musi być przewidywalne oraz otwarte na współpracę z mieszkańcami wspólnot samorządowych realizujących tzw. kontrolę społeczną (obywatelską);
- efektywny, a usługi powinny być oferowane o wysokiej jakości przy właściwym wykorzystaniu środków publicznych;
- przyjazny obywatelom, gdzie zadania administracji publicznej powinny być skierowane na zaspakajanie głównych potrzeb ludzi [Butkiewicz, 2006, s. 60].

Rozwój elektronicznej administracji jest dość oczywistym działaniem, który przypisuje się informatyzacji i nowym rozwiązaniom informatycznym w budującym się coraz prężniej społeczeństwie informacyjnym. Organy administracji publicznej muszą nieustannie dostosowywać swoje procedury do możliwości ich zastosowania, wykorzystując w ten mechanizm proces zarządzania komunikacją elektroniczną. Konsekwencją zastosowania nowych technologii i narzędzi informatycznych ma być zrozumiałe, proste oraz pozbawione zbędnych formalności komunikowanie się obywatela z danym urzędem. Jednak należy zaznaczyć, iż takie działania wymuszają powstanie wysokiej świadomości kadr administracji na temat potrzeby zaistnienia takich zmian [Ganczar, 2009, s. 38-40].

Zmieniona administracja musi być administracją nowoczesną, która będzie potrafiła zastosować współczesne techniki informatyczne, wykorzystywane i przydatne w realizacji zadań publicznych. Rozumiejąc taką administrację, wszelkiego rodzaju decyzje, zezwolenia, informacje czy ogłoszenia przybierają formę dokumentów elektronicznych. Dokumenty te stanowią wyodrębnioną całość zbioru danych, które uporządkowane są w określonej strukturze wewnętrznej. Są one zapisywane na informatycznym nośniku danych. Dlatego też organy administracji publicznej muszą pamiętać o zastosowaniu odpowiednich narzędzi informatycznych, których zasoby są odpowiednio chronione poprzez umieszczanie ich na odrębnych serwerach zabezpieczonych programami antywirusowymi. Dość ważnym celem postępującej informatyzacji administracji publicznej jest ułatwienie procesu załatwiania przez obywatela spraw. Natomiast, kreując nowe relacje na linii organ-obywatel, warto pamiętać o ułatwieniu dostępu do urzędu i jego pracowników. Należy również zauważyć dość ważne słowa W. Iszkowskiego, gdzie „Oczywiście nie ma mowy o powrocie do przestarzałych metod funkcjonowania administracji. Raz rozpoczęty proces unowocześniania metod kontaktu obywateli i firm z urzędami nie da się zatrzymać. I obywatele, i urzędnicy już zaczęli się przyzwyczajać do komputerów, witryn z informacjami, elektronicznych formularzy oraz kontaktów poprzez e-listy" [Iszkowski, 2006, s. 2]. Od tej wypowiedzi minęło już prawie dziesięć lat. Jednak dużo wciąż należy

w tym zakresie zrobić i pewnie minie jeszcze jakiś czas, zanim elektroniczna administracja stanie się w życiu ludzi czymś naturalnym.

2.4.3 Szanse związane z funkcjonowaniem e-administracji

Omawiając rozwój elektronicznej administracji w sektorze publicznym, warto również wskazać na pewne korzyści z tego płynące. Wszechobecnie obserwowana małymi krokami zmiana administracji „papierowej" na administrację cyfrową powoduje, iż wszelkiego rodzaju usługi z tym związane zaczynają pełnić coraz ważniejszą rolę, nie tylko dla samego państwa, ale przede wszystkim dla obywateli. Dzisiaj Internet stanowi jedno z ważniejszych narzędzi pracy i stanowi wielkie źródło informacji, tym samym służy i pomaga w załatwianiu coraz częściej spraw administracyjno-urzędowych. Wraz z upowszechnieniem edukacji polskie społeczeństwo jest bez wątpienia bardziej wykształcone i ma większe oczekiwania od instytucji publicznych, domagając się przede wszystkim zwiększenia jakości świadczonych usług oraz zmian w podejściu do tradycyjnych sposobów załatwienia większości spraw. Od pewnego czasu wykorzystywane już w organach administracji publicznej procedury obiegu dokumentów i informacji oraz przesunięcie realizacji oferowanych usług na płaszczyznę elektroniczną, przyczynia się w dużej mierze do wzrostu satysfakcji obywateli.

Pamiętać należy również, iż stosowanie wielu usług oferowanych przez elektroniczną administrację jest podyktowane przede wszystkim kilkoma czynnikami. Można tutaj wymienić chociażby oszczędność czasu, łatwość i szybkość dostępu do informacji, czy oszczędności finansowe. Wprowadzenie w wielu krajach Unii Europejskiej serwisów przeznaczonych wyłącznie dla obsługi obywateli, dotyczących załatwiania spraw z zakresu opłat podatkowych, składania wniosków o dowody tożsamości, czy uzyskiwania niezbędnych informacji z zakresu prowadzonej działalności gospodarczej – spowodowało pojawienie się znaczących oszczędności w zarządzaniu i funkcjonowaniu organów administracji publicznej [Dąbrowska, Janoś-Kresło, Wódkowski, 2009, s. 138]. E-usługi, które w nieodległej przyszłości będą w pełni realizowane przez osoby fizyczne (G2C – ang. *government to citizens*), to przede wszystkim proces zmiany zameldowania (od 1 stycznia 2018 r. obowiązek meldunkowy ma być zniesiony), obsługa paszportowa, dostępność informacji z urzędu stanu cywilnego, składanie deklaracji podatkowych PIT, rejestracja działalności gospodarczej, czy wgląd do ksiąg wieczystych. W przypadku osób prawnych (G2B – ang. *government to business*), najbardziej pożądanymi usługami w ramach elektronicznej administracji to rozliczenie podatku dochodowego od osób prawnych, niezwykle ważnego podatku VAT, czy obsługa trybu zamówień publicznych. Większość powyższych usług jest już realizowana w ramach oferowanych e-usług, jednak

wciąż należy wzmacniać świadomość społeczną, związaną z takim trybem załatwiania spraw. Nie wszyscy przecież mają wiedzę i odwagę, aby z takiej formy na co dzień korzystać. Stąd ważną rolą w zakresie edukacji społecznej, muszą pełnić organy administracji publicznej [Ganczar, 2009, s. 54-55].

Niezwykle ważne staje się również ujednolicenie systemów informatycznych, umożliwiających jednoczesną załatwiania spraw w różnych instytucjach publicznych. Dość pożądaną cechą nowoczesnej elektronicznej administracji staje się ograniczenie przypadków wprowadzania na wielu różnych platformach tych samych danych. Efektem takiego ułatwienia będzie zdecydowanie odczuwalne skrócenie czasu załatwiania konkretnych spraw, a także możliwość wielokrotnego zastosowania tych samych, wprowadzonych wcześniej informacji za pomocą tzw. importowania danych. Chodzi tutaj o to, aby każdy obywatel mógł swoją sprawę w sposób sprawny i skuteczny załatwić przez Internet.

Należ też wskazać na pewne dość wymierne korzyści, jakie dać może każdemu obywatelowi lepsze zarządzanie elektroniczną administracją. Do tych korzyści zaliczyć można m.in.;

- dostępność do danych w jednym miejscu (Internecie);
- nieograniczone godziny dostępu do serwisów elektronicznych instytucji publicznych;
- ułatwienie osobom niepełnosprawnym załatwiania wielu spraw urzędowych bez konieczności wychodzenia z domu;
- szybkość załatwiania spraw, a co za tym idzie, duża oszczędność czasowa oraz finansowa;
- możliwość korzystania z jednej bazy dokumentów zawierającej potrzebne informacje;
- zrezygnowanie z powiadamiania urzędów i instytucji publicznych o zmianie danych osobowych;
- zwiększenie świadomości obywatelskiej związanej z elektronicznym dostępem do usług oferowanych przez organy administracji publicznej;
- ograniczenie do minimum ryzyka związanego z możliwością pojawienia się pomyłek obejmujących proces wysyłania, adresowania czy tzw. fizyczną podróż dokumentu do instytucji publicznej.

Przywołane powyżej korzyści związane zastosowaniem szeroko rozumianej komunikacji elektronicznej łączącej urząd z obywatelem, są tylko małym skrawkiem wzajemnych dobrych praktyk, które, miejmy nadzieję, jak najszybciej zostaną w całości wdrożone.

Na zakończenie rozważań związanych z elektroniczną administracją, jako systemie skutecznego zarządzania, rozwoju i komunikacji instytucji publicznych – warto, choć w małym zakresie wspomnieć o elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Definicję legalną ePUAP

zawiera art. 3 ust. 13 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zgodnie z tym przepisem – elektroniczna platforma usług administracji publicznej jest system teleinformatycznym, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet (ustawa o informatyzacji). Wstępne założenia do projektu ePUAP opracowano w grudniu 2002 roku jako element szerszego programu pt. „Wrota Polski". W 2005 r. koncepcję tę przekształcono w jednolity system, którego główną ideą było urzeczywistnienie funkcjonowania elektronicznej administracji publicznej, zaś misją – zwiększenie jakości i dostępności oferowanych usług publicznych. Twórcy tego pomysłu zmierzali do stworzenia platformy, na której umieszczone zostaną usługi administracji rządowej oraz samorządowej. Po części takie zamysły się udały, gdzie stworzono w miarę jednolity, bezpieczny kanał udostępniana usług publicznych. Uruchomienie ePUAP-u nastąpiło pod koniec 2008 r. [Wiewiórkowski, Wierczyński, 2008, s. 351].

Obecnie Centrum Cyfrowej Administracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizuje projekt ePUAP2. Ma on na celu rozbudowę funkcjonalności platformy ePUAP, a także zwiększenie świadczonych elektronicznie usług. Projekt dofinansowany był ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, Priorytet 7 – Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji. Zgodnie z zamysłem ustawodawcy ePUAP realizuje też kilka strategicznych celów, tj.;

- rozszerza zestaw usług publicznych dostępnych przez Internet;
- zwiększa skalę usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną;
- integruje nowe systemy administracji publicznej z portalem ePUAP;
- powoduje spadek kosztów świadczonych usług;
- dokonuje katalogowania proponowanych przez organy administracji publicznej usług poprzez opracowanie katalogu będącego jednolitym systemem nazewnictwa udostępnianych usług [Ozga, 2011, s. 9-10].

Rozwój społeczeństwa informacyjnego coraz odważniej wykorzystuje informatykę i Internet w procesie realizacji usług publicznych. Możliwość załatwiania spraw drogą elektroniczną, unowocześnia każdą organizację, w tym organy administracji publicznej, ale również i przyczynia się do budowy zaufania do tych instytucji. Obywatele coraz częściej korzystają z możliwości komunikacji z urzędem, jakie dają im możliwości informatyczne. Trzeba jednak mieć ma uwadze, iż proces wdrażania elektronicznej administracji poprzez świadczenie e-usług jest niełatwym zadaniem. Wymaga ono przełamywania wielu barier i uprzedzeń ze strony zarówno obywateli, jak i samych pracowników instytucji administracji publicznej.

Elektroniczna administracja zmierza w kierunku stworzenia administracji (organizacji) opartej na wiedzy. Nowoczesna technologia informatyczna

staje się coraz bardziej powszechna i dostępna dla obywateli, gdzie administracja stara się świadczyć inteligentne e-usługi. Wprowadzenie takich rozwiązań bez wątpienia pozwala na lepsze funkcjonowanie administracji publicznej oraz lepsze zarządzanie procesami zarządczymi, tym bardziej, że dzięki temu procesowi wzmacniane są relacje pomiędzy obywatelem a urzędem. Co więcej, usprawniona zostaje komunikacja i obieg dokumentów i informacji, a to oznacza obostronne korzyści. Proces wdrażania usług elektronicznej administracji został już rozpoczęty i miejmy nadzieję, że w nieodległej przyszłości jego efekty będą realnie odczuwalne.

2.5 Motywy podjęcia studiów na kierunku zarządzanie publiczne w ISP UJ[44]

2.5.1 Motywy podejmowania decyzji w zakresie wyboru kierunku studiów – analiza literatury i ogólnodostępnych badań

Uczniowie kończący szkołę średnią podejmują decyzje o wyborze kierunku studiów i szkoły wyższej, na której mogą otrzymać dyplom licencjata i magistra jeszcze przed otrzymaniem wyników matur. Abiturientom szkół średnich nie jest łatwo podjąć decyzje dotyczące kierunku studiów, które wpływają na późniejsze życie zawodowe. Do kandydatów na studia docierają informacje dotyczące między innymi: zasad rekrutacji na studia, oferty kierunków studiów, programu zajęć (kursów) realizowanych w trakcie studiów, miejsca odbywania zajęć, liczby chętnych na dany kierunek itp. Kandydaci otrzymują informacje, które trudno porównać i sprawdzić. Warto zwrócić uwagę, iż część wyborów dotyczących miejsca i kierunku studiów może być podejmowane pod wpływem czynników niezależnych od szkoły wyższej. Warto tu wymienić znaczenie – wpływu kolegów i koleżanek, zdanie rodziców czy czynniki społeczno-ekonomiczne, tj. miejsce ukończenia szkoły średniej oraz zamożność rodziców. Młody człowiek po zakończeniu szkoły średniej podejmuje decyzje dotyczące wyboru kierunku studiów w oparciu o odpowiedzi na następujące pytania: gdzie jest najlepiej studiować? która uczelnia oferuje najlepszy kierunek studiów? co to znaczy najlepszy kierunek studiów? czy lepiej wybrać tradycyjny kierunek? czy modne gwarantują odnalezienie się na rynku pracy? Takie i wiele innych pytań zadają sobie uczniowie szkół średnich, zanim jeszcze podejmą decyzję dotyczącą wyboru uczelni wyższej i kierunku studiów. Podejmowanie decyzji edukacyjnych jest procesem złożonym opartym o wiele czynników. Można tu wskazać determinanty osobowościowe, poznawcze, emocjonalne oraz czynniki ekonomiczne i społeczne [Jakubowska-Baranek, 2003]. Część analiz wskazuje na znaczenie takich czynników jak: rozwój intelektualny, przygotowanie do wykonywanego, dobrze płatnego zawodu, podniesienie statusu społecznego poprzez otrzymanie dyplomu ukończenia szkoły wyższej, pogłębianie zainteresowań. Inni autorzy wskazują, iż studia są sposobem rozwoju kompetencji poprzez nabywanie dodatkowej wiedzy oraz doświadczenia w okresie studiowania [Jarecki, 2015] Ciekawe wydaje się zestawienie ogólnych czynników, które decydują o wyborze kierunków studiów, z tymi, które mają znaczenie konkretnie przy wyborze kierunku zarządzanie specjalności zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym prowadzonego

[44] **Dr Małgorzata Marzec,** Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński.

przez ISP UJ. W pracy zostaną wykorzystane wyniki badań GUS i ogólnodostępnych analiz oraz wyniki własnych badań przeprowadzonych cyklicznie wśród studentów rozpoczynających studia prowadzone w ISP UJ.

Głównym celem studiowania powinno być podnoszenie kompetencji, w tym w szczególności zdobywanie wiedzy, rozwój zainteresowań i nabywanie doświadczeń zawodowych oraz kształtowanie cech osobowościowych przydatnych w pracy zawodowej [Polańska, s. 134]. Studia powinny być jednym z elementów ścieżki kształcenia się i przygotowywania do pracy zawodowej. Motywy podjęcia decyzji w zakresie wyboru uczelni i kierunków studiów są zależne od wielu zmiennych, nie zawsze można je łatwo określić. Różnorodność motywów jest zależna zarówno od zainteresowań przyszłych studentów, jak i oceny możliwości znalezienia pracy zawodowej po ukończonych studiach. Związana jest ona również z posiadają wiedzą, umiejętnościami, zdolnościami i planami na przyszłość. Podejmowane decyzje edukacyjne mogą być kształtowane również przypadkowo, zależnie od sytuacji materialnej rodziców, miejsca zamieszkania. Nie małe znaczenia ma tu atrakcyjność danego kierunku, ale również miasto, w którym prowadzone są studia. Coraz częściej przy wyborze kierunków studiów absolwenci szkół wyższych nie kierują się możliwością zdobycia określonej wiedzy i wykształcenia, ale możliwością uzyskania dyplomu uczelni wyższej. Studenci rozpoczynający naukę chcą ciekawie spędzić czas młodości, a zdobycie odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji niezbędnych w przyszłej pracy zawodowej przy wyborze kierunków studiów. Skończenie studiów wyższych jest nie tylko modne, ale również konieczne ze względu na wymagania rynku pracy. Niestety dla niektórych osób celem studiowania nie jest zdobycie wiedzy, określonych umiejętności tylko zdobycie dokumentu potrzebnego do wejścia na rynek pracy [Walczak, s. 157-160].

Nauka w szkole wyższej umożliwia podnoszenie kompetencji utożsamianych również z kwalifikacjami, doświadczeniem i cechami osobowościowymi. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji kompetencji, jednak warto tu podać definicję opracowana przez T. Oleksyna. Wskazany autor definiuje „kompetencje jako wykształcenie, doświadczenie i wprawę, uzdolnienia i predyspozycję oraz (inne) cechy psychofizyczne, a także zachowanie oczekiwane przez pracodawców i ważne w pracy zarobkowej" [Oleksyn, s. 23]. Omawiana definicja szeroko określa kompetencje, które studenci mogą rozwinąć w trakcie studiowania.

Celem zachowania każdego człowieka jest przystosowanie się do środowiska [Franken, 2005]. Można spotkać wiele teorii motywacji. Warto w tym miejscu wskazać następujące teorie, tj. model podmiotowy, model humanistyczny oraz model poznawczy. Pierwszy model – podmiotowy wskazuje na znaczenie bodźca jako źródła motywacji. Drugi model – humanistyczny zakłada, że motywacja opiera się na wewnętrznych procesach, bez

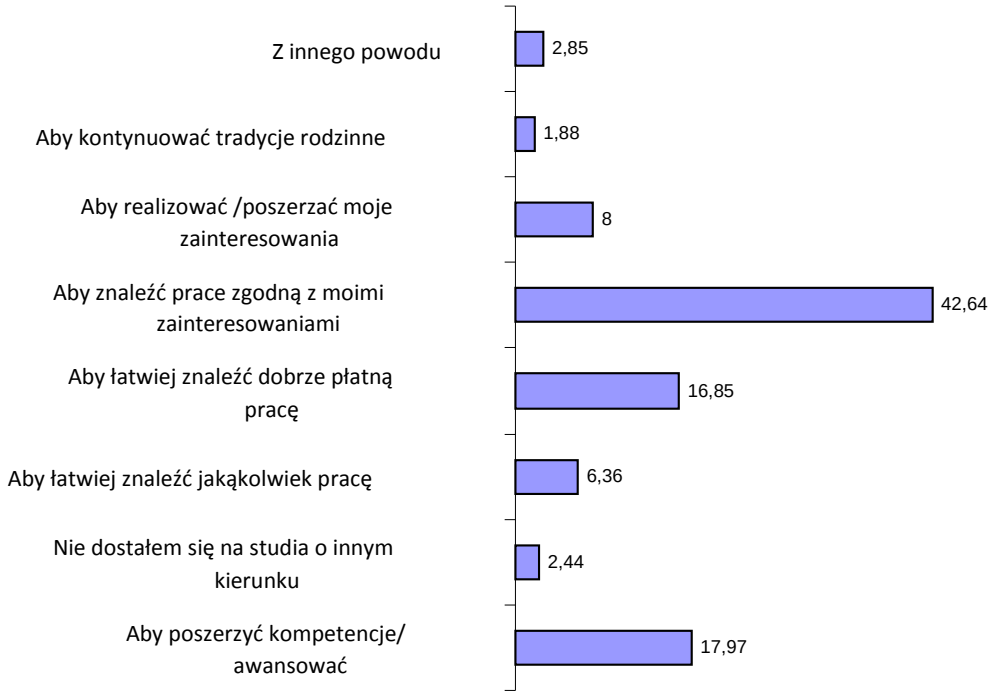
udziału czynników zewnętrznych. Zewnętrzne bodźce mogą wpłynąć jedynie na zachowania. Model poznawczy zwraca uwagę na powstanie procesów poznawczych, które mogą wpłynąć na reakcje. Psychologowie twierdzą, że podstawą motywacji w działaniu jest przetwarzanie informacji. Sposób, w jaki uczniowie szkół średnich przetwarzają informacje, ma wpływ na zachowanie w podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru kierunków studiów [Kucharski, Ligocka, s. 45-47]. Wybór ścieżki kształcenia i decyzji w tym zakresie jest procesem złożonym. Wśród motywów podjęcia takiej decyzji znaczenie mają czynniki osobowościowe, poznawcze i emocjonalne, w tym również status społeczny i materialny. Młodzież podejmująca decyzje w zakresie wyboru kierunku studiów bierze pod uwagę względy poznawcze, określające praktyczny aspekt posiadanego wykształcenia wyższego. Decyzje są podejmowane na podstawie perspektywy znalezienia pracy na rynku oraz związane są z pozycją społeczną. Studia nie muszą być zgodne z zainteresowaniami, ale powinny zapewnić dobrą pozycję na rynku pracy poprzez dobrze płatną pracę.

Abiturienci szkół średnich rozpoczynający naukę w szkole wyższej powinni mieć świadomość, że studia przyniosą im efekty w postaci zdobytej wiedzy teoretycznej i praktycznej z danej dziedziny oraz umożliwiają im zdobycie innych elementów kompetencji, tj. kreatywności, umiejętności pracy w zespole. Najlepszym wzorcem byłoby podejmowanie decyzji dotyczących wyboru kierunków studiów w oparciu o własne zainteresowania w powiązaniu z planami pracy zawodowej związanej z tymi zainteresowaniami. W takiej sytuacji maturzysta wybiera określony kierunek studiów, który go interesuje i będzie chętny do zdobywania wiedzy z danej dziedziny. Należałoby się zastanowić, czy faktycznie celem studiowania jest rozwijanie własnych zainteresowań, czy może jakieś inne czynniki odgrywają tu znaczenie.

Ciekawe wyniki badań dotyczące ścieżek edukacyjnych Polaków zostały przedstawione w opracowaniu GUS na temat Wybory ścieżki edukacyjnej a sytuacja zawodowa Polaków z 2013 roku [Wybory..., 2013]. Przy wyborze szkoły wyższej największe znaczenie odgrywa możliwość kształcenia w oczekiwanym zawodzie/profilu nauki oraz odpowiedni program (43,28% wskazań wśród osób posiadających wykształcenie wyższe) oraz wysoki poziom nauczania (19,80%). Dużo mniejsze znaczenie ma dostępność placówki ze względu na miejsce zamieszkania (8,76%) oraz dogodne godziny zajęć (5,76%). Badane osoby przy wyborze profilu kształcenia (kierunku studiów) w szkole wyższej kierują się głównie możliwością znalezienia pracy zgodnej z zainteresowaniami (42,64%). Mniejsze znaczenie ma możliwość znalezienia pracy jakiejkolwiek (6,36%) oraz znalezienie pracy dobrze płatnej (16,85%). Jednak blisko 70% osób wskazuje znaczenie znalezienia pracy po studiach jako dominujący czynnik wyboru uczelni i lub kierunku studiów. Przy wyborze profilu kształcenia ma też znaczenie możliwość podniesienia

kompetencji lub możliwość awansowania (17,89%). Inne determinanty wskazywane w badaniach mają dużo mniejsze znaczenie. Można do nich zaliczyć, tj.: możliwość poszerzenia swoich zainteresowań (8%), wybór kierunku studiów jest podyktowany nie dostaniem się na studia o innym profilu lub kierunku studiów (2,44%), wynika z chęci kontynuowania tradycji rodzinnych (1,88%) [Wybory..., 2013, s. 80]. Szczegółowa analiza przyczyn wyboru profilu kształcenia w szkole wyższej znajduje się na rysunku 9.

Omawiany raport dostarcza również informacji na temat oceny umiejętności i wiedzy przydatnej w życiu zawodowym a wiedzą zdobytą w szkole wyższej. Absolwenci szkół wyższych wskazywali na znaczenie wiedzy teoretycznej z dziedziny zawodowej (29,33%) oraz wiedzę praktyczną i kompetencje zawodowe (24,51%). Dużo mniejsze znaczenie ma samodzielność w rozwiązywaniu problemów (12,99%), umiejętność współpracy w grupie (9,8%), nawiązywanie kontaktów towarzyskich i profesjonalnych (9,44%), praktyczne umiejętności pozazawodowe (7,69%) oraz umiejętność zarządzania np. firmą lub dużymi projektami (5,88%). [Wybory..., 2013, s. 54]. Jak można zaobserwować, osoby kończące studia wyższe oczekują nie tylko wykształcenia zgodnego z danym kierunkiem studiów, ale również zdobycia praktycznych umiejętności potrzebnych w życiu zawodowym. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na dominujące znaczenie możliwości znalezienia pracy po studiach, a nie rozwijanie swoich zainteresowań. Większość osób podejmujących studia wyższe chce poprawić swoją przyszłą sytuację na rynku pracy. Uzyskanie wykształcenia wyższego (dyplomu uczelni wyższej) nie gwarantuje znalezienia dobrej pracy, ale w znacznym stopniu wpływa na sukces na rynku pracy. Osoby z wyższym wykształceniem szybciej znajdują pracę. Niestety, nie zawsze zgodną z profilem ukończonych studiów. Dyplom wyższej uczelni nie jest przepustką do pracy dobrze płatnej. Pracodawcy chętniej zatrudniają osoby z wyższym wykształceniem na stanowiska niewymagające takiego wykształcenia, gdyż związane jest to z mniejszymi kosztami przygotowania do pracy na danym stanowisku. Absolwenci szkół wyższych konkurują na rynku pracy dyplomem uczelni wyższej, nie redukując oczekiwań co do wysokości wynagrodzenia. Ponadto dyplom studiów wyższych jest traktowany jako warunek wstępnej rekrutacji do pracy. Przez co często studenci większą uwagę przywiązują do otrzymania dyplomu niż zdobycia faktycznej wiedzy i wykształcenia. W efekcie absolwenci szkół wyższych często posiadają wykształcenie przewyższające możliwości znalezienie pracy na rynku pracy, a to prowadzi do niepełnego wykorzystania zdobytych umiejętności i kwalifikacji oraz zmniejszenia przychodów z wykształcenia [Górniak, 2015, s. 23].



Rysunek 9. Przyczyny wyboru zawodu/profilu kształcenia w szkole wyższej (dane w %)
Źródło: Wybory ścieżki edukacyjnej a sytuacja zawodowa Polaków, GUS, Warszawa 2013, s. 83

W literaturze jest wiele opracowań przedstawiających sposoby podejmowania decyzji edukacyjnych oraz analiz opisujących motywacje decyzji podejmowanych przez absolwentów szkół średnich dotyczących wyboru szkoły wyższej i kierunku studiów. Najczęściej wyróżnia się trzy dominujące etapy procesu wyboru studiów, tj. etap związany z wyborem ścieżki kształcenia, etap poszukiwania informacji na temat możliwych wyborów, etap podjęcie decyzji.

W fazie pierwszej uczniowie szkół średnich decydują się na konkretną ścieżkę kształcenia związaną z danym kierunkiem. Tu dominują czynniki społeczno-ekonomiczne, sytuacja rodzinna, cechy osobowościowe kandydata na studia, specyfika rynku pracy i wymagania pracodawców. Jest to faza całkowicie niezależna od uczelni. Na tym etapie młodzi ludzie wyznaczają ogólne preferencje dotyczące kierunku studiów, uczelni na której mogą studiować biorąc pod uwagę takie czynniki jak odległość od miejsca zamieszkania, przewidywane koszty studiowania. Drugi etap związany jest z poszukiwaniem informacji na temat kierunków studiów i uczelni. W tej fazie młodzi ludzie aktywnie lub biernie poszukują informacji na temat wariantów podję-

cia decyzji. Trzeci etap obejmuje proces podjęcia decyzji o wyborze jednej lub kilku uczelni oraz jednego lub kilku kierunków studiów. Tu wskazuje się na dużą racjonalność podejmowanych decyzji, w oparciu o kalkulację kosztów i korzyści. Wskazuje się jednak, że racjonalność jest ograniczona czynnikami społeczno-ekonomicznymi czy kulturowymi. Podstawowym kryterium wyboru jest przyszła ścieżka kariery zawodowej i wynikający z niej poziom wynagrodzenia i prestiż [Pawlak, Grzesiuk, 2015, s. 93-106].

Szkoły wyższe mogą efektywnie wpływać na proces podjęcia decyzji w drugiej i trzeciej fazie. Tu uczelnie mogą aktywnie uczestniczyć w przekazywaniu informacji na temat oferowanych kierunków studiów, zasad rekrutacji, warunków studiowania, realizowanych programów zajęć. Na podstawie badań A. F. Cabrera i S. M. Nasa [2000, s. 9-19] można wyróżnić trzy zasadnicze grupy czynników podjęcie decyzji o wyborze kierunku studiów i uczelni. Można do nich zaliczyć:

- cechy indywidualne jednostki, w tym aspiracje zawodowe oraz kompetencje i zdolności osób kończących szkoły średnie,
- otoczenie środowiskowe, do którego można zaliczyć status społeczno-ekonomiczny i wsparcie rodziców,
- oczekiwania dotyczące samej uczelni, w tym jakość – renoma uczelni, życie akademickie (ciekawie spędzony czas młodości), możliwość wybory kierunku studiów, odległość od miejsca zamieszkania.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż wielu badaczy wskazuje również znaczenie cech instytucjonalnych szkoły wyższej. Ważne są tu miejsce odbywania zajęć, różnorodność oferowanych kierunków studiów, dostępna infrastruktura (np. akademiki, biblioteka, hale sportowe itp.), miasto, w którym funkcjonuje uczelnia oraz procedura rekrutacyjna [Flint, 1992, s. 697-701].

W literaturze można spotkać opis trzech ścieżek edukacyjnych młodych osób kończących licea i technika. Pierwsza związana jest z uwzględnieniem czynników społeczno-ekonomicznych. Decydujące są tutaj koszty studiowania na danej uczelni, program zajęć realizowany w czasie studiów, lokalizacja uczelni. Druga ścieżka traktuje decyzję o wyborze uczelni i kierunku studiów jako inwestycję w przyszłość często opartą o analizę kosztów i korzyści wybieranych opcji studiowania. Ostania ścieżka uwzględnia aspekt socjologiczny. Tu ważne są aspiracje edukacyjne absolwentów na studia. Ważne jest tu również problem nierówności w dostępie do edukacji [Grygiel, Humenny, Rębisz, Klimczak, 2010, s. 8-10].

Oprócz analiz ogólnopolskich badań statystyczny (w tym GUS nt. ścieżek kształcenia) można znaleźć opracowania przygotowywane przez poszczególne uczelnie na temat rekrutacji raporty dotyczące poszczególnych kierunków studiów. Warto w tym miejscu wskazać opracowanie Lalak i Skiby dotyczące analizy motywów rozpoczęcia studiów na kierunku polityka socjalna [Lalak, Skiba 2010]. Wskazane autorki wyróżniły kilka czynników

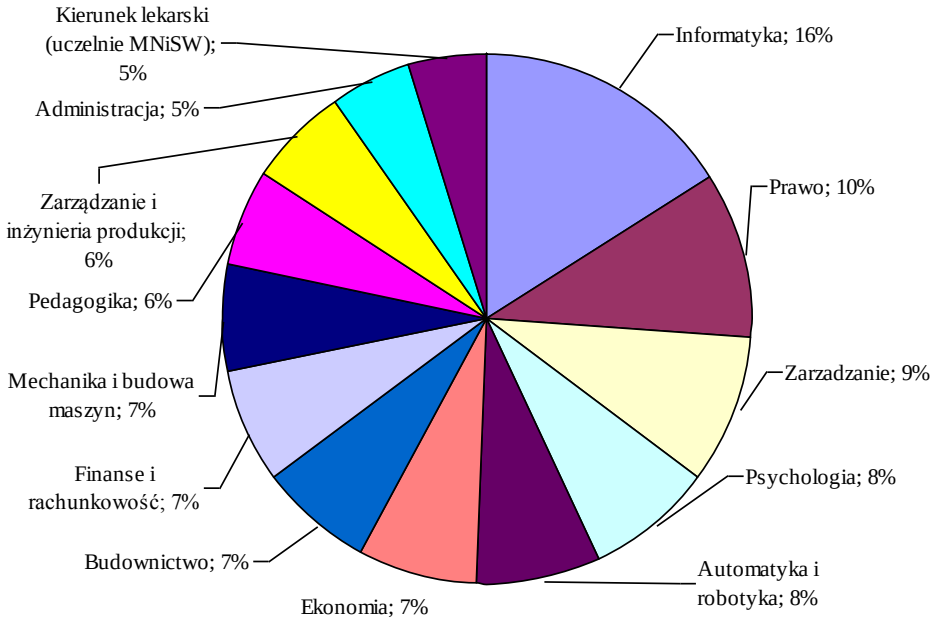
kształtujących podjęcie decyzji o wyborze kierunku studiów, tj.: zainteresowania oraz zdolności, determinanty o charakterze środowiskowym (w tym rodzina, styl życia), osobiste doświadczenia z ludźmi, poglądy i opinie oraz przypadek.

Ciekawe czynniki wyboru szkoły wyższej przedstawił też zespół badaczy pod kierunkiem W. Łapińskiego [Łapiński, 2006, s. 99]. Wskazane badania pokazały mocne i słabe strony przy wyborach kierunków studiów wśród studentów Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. Badani studenci wskazali kilka kluczowych czynników wyboru uczelni, tj. możliwość uzyskania pracy po studiach, atrakcyjna oferta nauki języków obcych, dostępność wyjazdów na stypendia zagraniczne i specjalizacji oraz możliwość korzystania z pomocy naukowych.

Nieco inne wyniki badań dotyczące motywów podjęcia decyzji o wyborze kierunków studiów przedstawia Raport PWC na temat (Nie) świadomych wyborów zawodowych z czerwca 2014 r. [(Nie)świadome wybory..., 2014]. Prawie 90% badanych licealistów i uczniów techników uważa, że ambicje i pasje są ważnym lub dominującym czynnikiem przy wyborze kierunku studiów. Nie mniej ważną determinantą jest znalezienie pracy po studiach – 55% badanych uważa to za zdecydowanie ważne i 27% za ważne. Trzecim pod względem ważności czynnikiem jest renoma uczelni, na jakiej rozpoczynają studia – odpowiednio zdecydowanie ważna dla 19% i ważna dla 35%. Lokalizacja uczelni ma mniejsze znaczenie. Łącznie jest ważna dla prawie połowy uczniów szkół średnich (zdecydowanie ważna – 19% i ważna – 28%). Duże mniejsze znaczenie ma popularność danego kierunku (dla 25% badanych ważna), tradycja rodzinna (14% wskazań jako ważna) oraz sugestie znajomych (10% badanych deklaruje jako ważne przy podjęciu decyzji). Na podstawie raportu można wnioskować, że najistotniejszym czynnikiem przy wyborze kierunku studiów są pasje i ambicje. Zaraz potem znajduje się możliwość znalezienia pracy po studiach. Jednak należy pamiętać, iż osoby rozpoczynające naukę w szkole wyższej podejmują decyzję o wyborze kierunku studiów w oparciu o bieżącą sytuację na rynku pracy, która może ulec zmianie podczas studiowania. Wybór kierunku studiów jeszcze w szkole średniej może być niedostosowany do sytuacji na rynku pracy po skończeniu studiów. Ważnym czynnikiem może tu być renoma uczelni. Uczelnie duże, dobrze znane i rozpoznawalne na rynku edukacyjnym są wyżej oceniane przez kandydatów na studia. Lokalizacja – miejsce odbywania zajęć i popularność kierunku są mniej ważne przy wyborze kierunku studiów. Młodzi ludzie podejmują decyzje edukacyjne pod niewielkim wpływem tradycji rodzinnych lub w oparciu o opinię znajomych [(Nie)świadome wybory..., 2014].

Interesujących wniosków dostarcza wskazany raport w zakresie momentu określenia planów zawodowych uczniów szkół średnich. Tylko 38% licealistów i uczniów techników deklaruje, że nie ma ściśle określonych pla-

nów zawodowych. Natomiast 30% deklaruje podjęcie decyzji w zakresie przyszłości zawodowej w szkole średniej, 27% w gimnazjum, a 27% w szkole podstawowej. Z pewnością jest to wynikiem polskiego systemu edukacji. Oznacza to, że znaczna część młodych ludzi jeszcze przed rozpoczęciem szkoły średniej już wie, jakie studia będzie chciała podjąć w przyszłości.



Rysunek 10. Struktura procentowa liczby zgłoszeń kandydatów na studia według danych MNiSW w roku akademickim 2015/2016

Źródło: Informacja o wynikach rekrutacji na studia na rok akademicki 2015/2016 w uczelniach nadzorowanych przez MNiSW, https://www.nauka.gov.pl/g2/.../86ce0a92bee8d1332b1a2c00f0ecf2ef.pdf

Warto przed szczegółową analizą motywów rozpoczęcia studiów w ISP UJ dokonać charakterystyki popularności kierunków dostępnych studiów na polskich uczelniach. Najbardziej popularnymi kierunkami w Polsce są kierunki społeczne i humanistyczne, na których ilość studentów rosła pod wpływem boomu edukacyjnego ostatnich lat. Zgodnie z prognozami w najbliższych latach możemy spodziewać się spadku liczby studentów na kierunkach społecznych i humanistycznych, ze względu na zmiany struktury demograficznej i strukturalnej polskiej gospodarki [Górniak, 2015, s. 30].

Zarządzanie jest nadal popularnym kierunkiem wśród młodzieży kończącej szkoły średnie. Z informacji przedstawionych przez Ministerstwo Na-

uki i Szkolnictwa Wyższego nt. wyników rekrutacji na studia na rok akademicki 2015/2016 wynika, że zarządzanie nadal wybiera 9% kandydatów na studia. Bardziej popularne jest prawo (9%) i informatyka (16%) [Informacja o wynikach...]. Rysunek 10 przedstawia zestawienie popularność kierunków studiów wśród kandydatów na studia w bieżącym roku akademickim.

W opracowaniu Program rozwojowy szkolnictwa wyższego do 2020 z 2015 roku można znaleźć analizy dotyczące przyszłości kierunków studiów [Górniak, 2015]. Wyróżniono między innymi kierunki mało liczne wzrostowe, liczne wzrostowe, spadkowe liczne, spadkowe mało liczne. Do kierunków mało licznych wzrostowych zaliczono kierunki obrony i bezpieczeństwa oraz opieki społecznej. Do kierunków licznych wzrostowych zaliczono architekturę i budownictwo. Do kolejnej grupy – spadkowych licznych zaliczono kierunki humanistyczne. Do ostatniej grupy zaliczono na przykład kierunek fizyka. Wyróżniono ponadto kierunki typowo spadkowe i do tej grupy zakwalifikowano między innymi grupy kierunków społecznych i humanistycznych. Do kierunków typowo wzrostowych zaliczono kierunki obrony i bezpieczeństwa oraz opieki społecznej. W najbliższych latach prognozuje się spadek popularności kierunków społecznych, co obejmuje też kierunek zarządzanie. Można oczekiwać spadku liczby chętnych do rozpoczęcia studiów w ISP UJ.

Mając na uwadze zmiany zachodzące na rynku edukacji, jak również konkurencję w zakresie oferowanych kierunków studiów, Instytut Spraw Publicznych UJ podejmuje działania zmierzające do ustalenia czynników i motywów wyboru kierunków studiów. Podejmowane działania mają na celu ustalenie motywów rozpoczęcia studiów na kierunku zarządzanie ze specjalnością zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym, śledzenia zmian w profilu kandydata na studia oraz wskazania możliwych działań promocyjnych ISP UJ. W kolejnym punkcie zostaną przedstawione wyniki cyklicznie badań przeprowadzanych w ISP UJ, a pokazujące motywy rozpoczęcia studiów w ISP UJ.

2.5.2 Analiza przypadku – motywy podjęcia decyzji o rozpoczęciu studiów na kierunku zarządzanie ze specjalnością zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym w ISP UJ

Instytut Spraw Publicznych każdego października w latach 2008-2015 przeprowadzał badania wśród studentów rozpoczynających naukę na kierunku zarządzanie specjalność zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym. Badania były przeprowadzone na jednych z pierwszych zajęć wśród studentów nowo przyjętych. Celem badań było zebranie informacji na temat źródeł pozyskiwania informacji o Instytucie Spraw Publicznych UJ oraz kierunkach studiów prowadzonych przez Instytut. W badaniach próbowano

również ustalić co wpływa na wybór kierunku studiów ogólnie, a co zadecydowało o wyborze kierunku prowadzonego przez ISP UJ. Należy zaznaczyć, iż część absolwentów szkół średnich nie ma świadomości, iż wybierając określony kierunek studiów, dokonują jednocześnie wyboru jednostki, w której są prowadzone studia. System elektronicznej rejestracji kandydatów na studia (ERK) na Uniwersytecie Jagielloński zakłada rejestrację tylko na kierunki studiów ze wskazaniem specjalności, bez wyróżniania jednostki odpowiadającej za dany kierunek i specjalność studiów. Czasami kandydaci na studia nie mają świadomości, iż w ramach jednego wydziału (np. Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej) kilka jednostek prowadzi ten sam kierunek studiów (zarządzania) z różnymi specjalnościami. W opisywanych badaniach brało udział od 75% do 95% studentów rozpoczynających naukę od października danego roku. W opracowaniu zostaną przedstawione wyniki dotyczące motywu wyboru kierunku studiów. W wypełnianej przez studentów ankiecie można znaleźć dwa pytania dotyczące motywów wyboru kierunków studiów. Pierwsze pytanie dotyczy czynników wyboru studiów w ogóle, drugie pytanie dotyczy motywów wyboru kierunku prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych UJ.

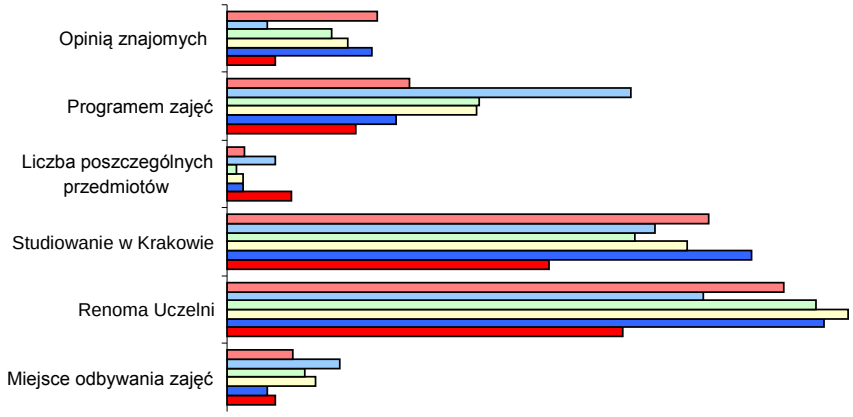
Rozpoczynający studia deklarują, że przy wyborze kierunku kierowali się głównie: renomą uczelni, miejscem studiowania – studiowanie w Krakowie – oraz programem zajęć realizowanych w trakcie kształcenia. Rysunek 11 przedstawia zestawienie czynników wyboru kierunku studiów wskazane przez badanych studentów.

W badaniu uwzględniono różne czynniki, wpływające na decyzje. Motywy dokonania wybory kierunku zarządzanie podzielone na dwie grupy, tj. dominujące i mniej ważne. Do dominujących czynników należy zaliczyć możliwość:

- uzyskania po studiach dobrze płatnego zawodu,
- pracy w sektorze publicznym,
- zaspokojenia aspiracji intelektualnych i poszerzenie horyzontów myślowych,
- uzyskania dyplomu Uniwersytetu Jagiellońskiego lub w ogóle uczelni wyższej,
- studiowania jednocześnie dwóch kierunków studiów
- przypadek (może być to efektem niedostanie się na inny kierunek studiów lub poszukiwanie kierunku studiów, który ma wolne miejsce podczas drugiego naboru na studia),
- zaspokojenia zainteresowań związanych z sektorem publicznym i zarządzaniem,
- ciekawego spędzenia czasu młodości.

Poniżej przedstawiono graficznie dominujące czynniki wskazane przez studentów przy wyborze kierunku studiów prowadzonych w ISP UJ (rys. 4). Do czynników mniej ważnych zaliczono:

- ocenę kierunku prowadzonego przez ISP UJ jako kierunku modnego i ciekawego,
- możliwość podjęcia pracy w czasie studiowania,
- możliwość uczestniczenia w wymianie międzynarodowej i studiowania za granicą,
- łatwa procedura rekrutacyjna podczas składania aplikacji na studia,
- polecenie kierunku lub instytutu ISP UJ przez znajomych,
- możliwość działania w samorządzie studenckim i/lub w kołach naukowych studentów,
- możliwość kontynuowania tradycji rodzinnych (rodzice studenta pracują w sektorze publicznym i dzieci chcą pracować tam gdzie rodzice),
- wybór kierunku studiów był dokonany przez rodziców, kandydat na studia nie podejmował decyzji samodzielnie.

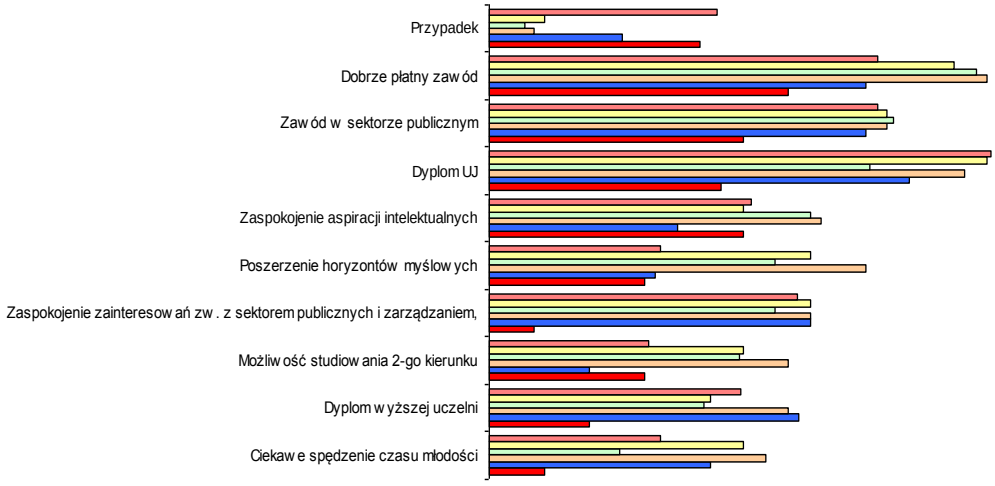


Rysunek 11. Motywy wyboru kierunków studiów wskazane przez studentów rozpoczynających studia w ISP UJ na podstawie badań własnych w latach 2008-2015 (dane w %)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań

Osoby rozpoczynający studia w ISP UJ na kierunku zarządzanie kierowały się głównie możliwością uzyskania po studiach dobrej pracy i zdobyciem kwalifikacji do pracy w sektorze publicznym (odpowiednio 27% i 23%). Nie mniej ważnym czynnikiem jest możliwy rozwój intelektualny (23%) i możliwość zdobycia dyplomu znanego uniwersytetu – Uniwersytetu Jagiellońskiego (21%). Zaskakujący wydaje się wybór kierunku studiów spowodowany przypadkiem (19%) oraz wybór studiowania w ISP UJ ze względu na możliwość studiowania drugiego kierunku studiów (14%). Może

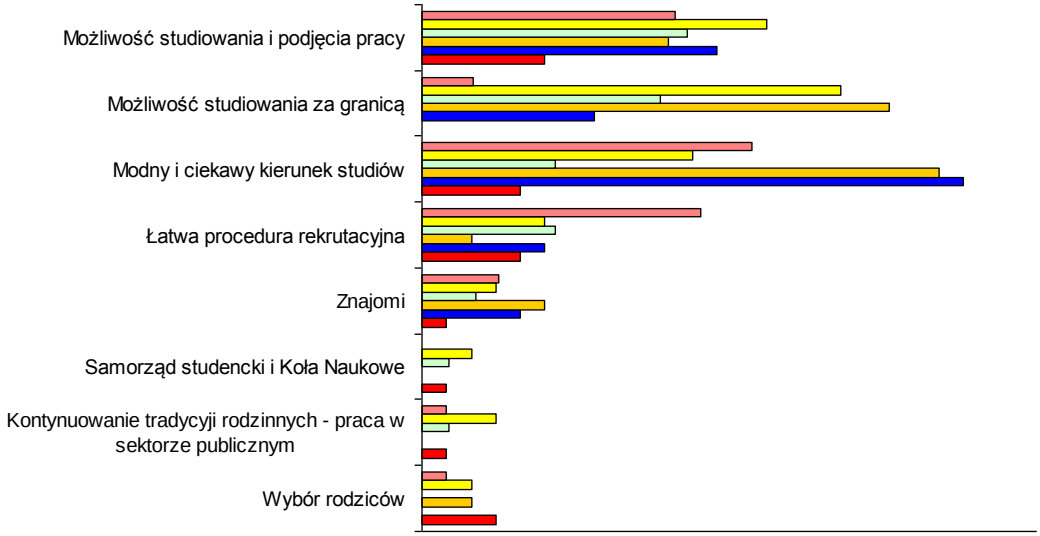
to świadczyć o tym, że decyzje osób rozpoczynających studiowanie w ISP UJ są podejmowane nie do końca świadomie. Ciekawy jest również znaczny spadek znaczenia na przestrzeni sześciu lat kilku czynników decydujących o wyborze kierunku prowadzonego przez ISPUJ. Można tu wymienić: zaspokojenie zainteresowań związanych z sektorem publicznym i zarządzaniem (z 29% na 4%), możliwość znalezienia dobrze płatnego zwodu po ukończeniu studiów (z 44 % na 27%), możliwość otrzymania dyplomu UJ (z 45% na 21%), możliwość znalezienia pracy w sektorze publicznym (z 36% na 23%). Można natomiast zaobserwować wzrost znaczenia innych determinant, tj. poszerzania aspiracji intelektualnych (z 17% do 23%) oraz przypadku (z 5% do 13%). Jak widać, studenci z jednej strony nie podejmują decyzji tylko na podstawie możliwości znalezienia pracy po studiach, ale również chcieliby zdobyć wiedzę niekoniecznie związaną z sektorem publicznym i zarządzaniem. Niestety, niepokojące wydaje się również znaczny wzrost znaczenia „przypadku" przy wyborze studiów i spadek znaczenia kierunku prowadzonego w ISP UJ jako kierunku ciekawego i modnego (z 13% na 4%).

Badania pokazują, że absolwenci szkół średnich przy wyborze kierunku studiów kierują się możliwością znalezienia dobrze płatnej pracy i rozwojem swoich zainteresowań. Mniejsze znaczenie ma poziom kształcenia, realizowany program zajęć, odległość od miejsca zamieszkania. Osoby wybierające studia na kierunku zarządzanie o specjalności zarządzanie w sektorze publicznym i pozarządowym nie różnią się wiele od innych kandydatów na studia. Dominującym czynnikiem przy wyborze kierunku studiów jest możliwość znalezienia pracy, dobrze płatnej i niekoniecznie w sektorze publicznym. Ważna jest też renoma uczelni, gwarantująca określony poziom nauczania, programy kształcenia i kadrę wykładowców. Ciekawy jest znaczny spadek znaczenia trzech czynników, związanych z możliwością zdobycia wiedzy na temat sektora publicznego, spędzenia czasu młodości i możliwości ukończenia modnego kierunku studiów.



Rysunek 12. Dominujące motywy wyboru kierunków studiów prowadzonego w ISP UJ na podstawie badań własnych w latach 2008-2015 (dane w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań



Rysunek 13. Mniej ważne motywy wyboru kierunków studiów prowadzonego w ISP UJ wskazane przez studentów na podstawie badań własnych w latach 2008-2015 (dane w procentach)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań

Analizy wskazują, że abiturienci szkół średnich podejmują decyzje o kierunku wyższego wykształceniu w oparciu o kilka czynników. Ważna jest możliwość znalezienia pracy (także niekoniecznie dobrze płatnej), marka – prestiż ukończonej uczelni lub kierunku studiów, spełnianie aspiracji intelektualnych. Młodzi ludzie muszą podejmować niełatwe decyzje związane ze

swoim wykształceniem, które wpływają na ich przyszłą sytuację na rynku pracy. Najlepiej byłoby, gdyby kierunek studiów był związany z zainteresowaniami młodych ludzi. Wtedy ciekawość poznawcza warunkowałaby wykorzystanie potencjału do nauki studentów, zgodnego z ich zainteresowaniami. Jednak względy praktyczne, takie jak przygotowanie do wykonywania określonego zawodu, dominują przy wyborze kierunku studiów. Studenci rozpoczynający studia w ISP UJ nie różnią się od innych kandydatów. Niepokojący jest znaczny wzrost znaczenia przypadku przy dokonywanym wyborze kierunków studiów oraz spadek znaczenia kierunku jako modnego i ciekawego.

Uczelnie stoją przed koniecznością dostosowania oferty prowadzonych studiów, z jednej strony do studentów, a z drugiej strony do potrzeb rynku pracy. Szkoły wyższe borykają się z problemami niżu demograficznego oraz problemem dostosowania kształcenia studentów przygotowanych do zmieniających się wymagań rynku pracy. Kierunki studiów muszą być atrakcyjne dla młodych ludzi, gwarantować odpowiedni poziom zdobywanej wiedzy oraz efektywnie kształtować strategie. Szkoły wyższych powinny efektywnie kształtować strategie gwarantujące pozyskanie odpowiedniej liczby studentów. Decyzje dokonywane w zakresie wyboru studiów związane są z planowaniem przyszłości zawodowej przyszłych pracowników – obecnych abiturientów szkół średnich. Instytucje kształcące studentów powinny mieć świadomość, iż podejmujący decyzje o wyborze kierunku studiów planują swój rozwój zawodowy. Perspektywa znalezienia pracy po ukończeniu studiów dominuje przy decyzjach edukacyjnych. Inne determinanty, tj. możliwość rozwoju intelektualnego, studiowania na znanej uczelni, program zajęć realizowany w trakcie studiów, ciekawego spędzenia czasu młodości są mniej ważne przy decyzjach edukacyjnych.

2.6 Pomiar efektywności publicznego szkolnictwa wyższego w koncepcji *New Public Management*[45]

2.6.1 Nowy paradygmat administracji w sektorze publicznym

Zakres sektora publicznego w krajach wysoko rozwiniętych do XXI w. systematycznie się rozszerzał. Przeciętny udział wydatków na ten sektor w proc. PKB w latach 1870-2002 wzrósł czterokrotnie z poziomu 11,3% do 43,4% [Tanzi 2006]. W Polsce wydatki publiczne w 2012 roku stanowiły 43,2 % PKB, niewiele się różniąc od przeciętnego wskaźnika dla UE-28 (49,4%) [Nesterowicz, 2014]. W wydatkach tych, podobnie jak w pozostałych krajach Unii Europejskiej, dominowała funkcja społeczna, której wyrazem były m.in. wydatki na szkolnictwo wyższe.

Sektor publicznego szkolnictwa wyższego powinien podlegać szczegółowym analizom ze względu na ilość środków budżetowych, które są przekazywane na jego finansowanie oraz liczbę osób korzystających z jego usług (pracownicy, studenci, podmioty zewnętrzne). Uwzględniając te dwie przesłanki, można stwierdzić, że „żaden inny obszar gospodarki narodowej nie wyróżnia się większą specyfiką materii społeczno-ekonomicznej" [Kowalska, 2010].

Społeczeństwa nie chcą dłużej tolerować nieelastycznych, nieefektywnie wykorzystujących swoje zasoby instytucji sektora publicznego, w tym szkół wyższych. Coraz częściej oczekuje się od nich, że będą funkcjonowały na wzór podmiotów gospodarczych. Nie dziwi więc, że podejmowane są różnego rodzaju próby stworzenia nowych bądź zaadaptowania istniejących rozwiązań stosowanych w przedsiębiorstwach, takich jak: definiowanie docelowych poziomów w zakresie skuteczności i efektywności, benchmarking, pomiar osiągnięć (dokonań).

Pierwszym celem prezentowanych badań jest dyskusja nad problemem efektywności w odniesieniu do szkół wyższych. Drugim celem jest zaprezentowanie wyników badań efektywności z zastosowaniem metody *Data Envelopment Analysis* na przykładzie trzydziestu trzech wydziałów reprezentujących nauki społeczne. W procesie pozyskiwania materiału badawczego wykorzystano metodę studiów literaturowych oraz metodę obserwacji pośredniej (dokumentacyjną). Z kolei w procesie przetwarzania materiału badawczego wykorzystano arkusz kalkulacyjny *Microsoft Excel 2013* oraz program *DEA Solver Pro*.

---

[45] **Piotr Grzegorz Pietrzak,** Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Historycznie przyjmowano, że funkcjonowanie organizacji niedochodowych, w tym instytucji sektora publicznego może ograniczać się wyłącznie do zadań określonych statutem. Z góry przyjmowano, że będą to organizacje deficytowe, finansowane przez ofiarodawców [Ansoff, 1985] – rysunek 14. Obecnie coraz częściej oczekuje się, że podmioty sektora publicznego będą „zaangażowane w otwarte na otoczenie działania przedsiębiorcze, poprzednio zarezerwowane dla organizacji gospodarczych" [Ansoff, 1985]. Podmioty te, pomimo że nie są nastawione na zysk, są zobligowane presją społeczną do stałego doskonalenia metod zarządzania w celu optymalnego wykorzystania ograniczonych środków [Pietrzak, Pietrzak, 2012].

Rysunek 14. Instytucje sektora publicznego na tle przedsiębiorstw
Źródło: Ansoff, 1985

Konieczność nowoczesnego zarządzania w funkcjonowaniu organizacji publicznych podkreśla się w ramach koncepcji *New Public Management* – NPM. Jej myślą przewodnią stało się przedłożenie w sprawowaniu administracji publicznej sztuki zarządzania nad sztukę administrowania [Hausner, 2008].

Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego wywodzi się z teorii ekonomii (m.in. teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych) oraz doświadczeń wynikających z zarządzania w sektorze prywatnym [Rudolf, 2010]. Podstawowe założenia tej koncepcji to [Hood, 1991]: wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania, definiowanie standardów i mierników działalności, zwiększenie nacisku na kontrolę zorientowaną na

rozpoznanie skuteczności i efektywności funkcjonowania, uruchomienie konkurencji w zakresie dostarczania usług publicznych pomiędzy agencjami publicznymi, firmami oraz organizacjami społecznymi. H. Krynicka, przedstawiając istotę omawianej koncepcji, wskazuje, że: „Nowe Zarządzanie Publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwość dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi" [2006].

Jak widać, jednym z założeń NPM jest ocena efektywności funkcjonowania podmiotów sektora publicznego. W praktyce badania w tym względzie podejmowane były na poziomie całego sektora [Ziębicki, 2014]. Należy jednak zauważyć, że sektor publiczny tworzą tysiące podmiotów, będących względnie autonomicznymi instytucjami, powołanymi do realizacji określonych celów [Ziębicki, 2014]. Stąd istnieje konieczność prowadzenia analiz na poziomie homogenicznych grup podmiotów tego sektora. Jednym z obszarów analiz powinien być pomiar efektywności publicznych szkół wyższych.

2.6.2 Określenie efektywności w odniesieniu do publicznych szkół wyższych

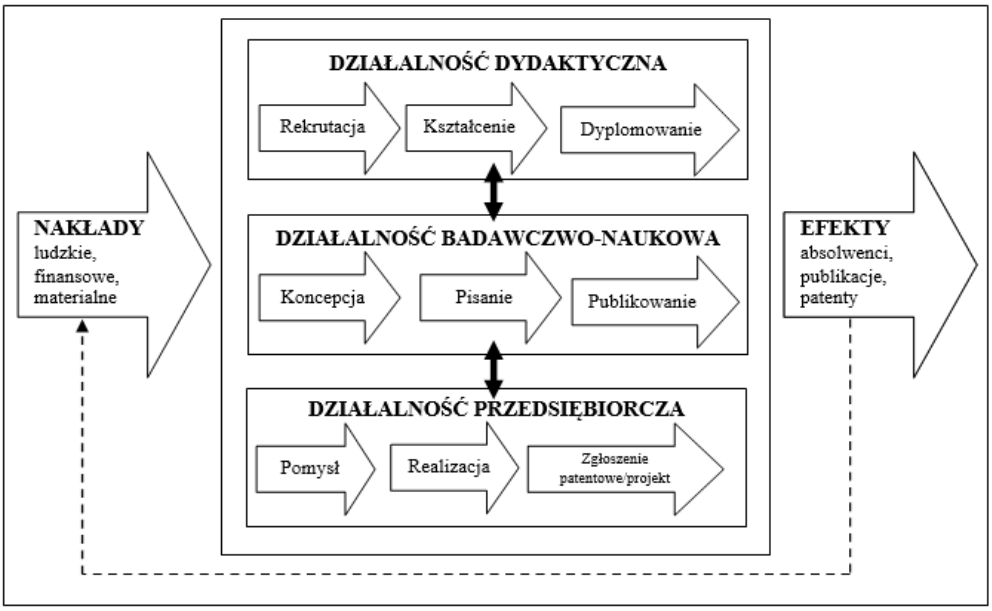
Efektywność jest pojęciem, które mimo, że jest powszechnie używane przez ekonomistów, finansistów, prakseologów, menedżerów i polityków, bywa źródłem semantycznych nieścisłości. Ten brak jednoznaczności jest konsekwencją konceptualnej ewolucji pojęcia, które od starożytności związane było z ekonomizacją działalności człowieka, ale rozumiane w różny sposób [Kozuń-Cieślak, 2011]. Najogólniej można przyjąć, że efektywność jest to relacja między rezultatami (efektami) a nakładami poniesionymi na ich uzyskanie.

Przeniesienie terminu efektywność na grunt podmiotów sektora publicznego, w szczególności uczelni, dostarcza wielu trudności. Wynika to z faktu, że są to organizacje, które nie są nastawione na generowanie zysku, których działalność zależy od różnych grup interesariuszy, które mogą posiadać odmienne zdanie na temat celów ich istnienia. Chcąc zdefiniować pojęcie „efektywność szkół wyższych", należy w pierwszym kroku przybliżyć istotę ich funkcjonowania.

Zadania stawiane przed uczelniami można podzielić na trzy podstawowe grupy: kształcenie studentów, prowadzenie prac badawczo-rozwojowych oraz działalność przedsiębiorczą[46]. W trakcie ich realizacji szkoły wyższe wykorzystują nakłady finansowe, materialne i ludzkie, które przekształcają w konkretne rezultaty (np. publikacje naukowe, patenty itp.). Zależność po-

[46] Zgodnie z koncepcją uniwersytetu przedsiębiorczego (III generacji).

między zaangażowanymi zasobami a osiąganymi efektami posiada charakter dwukierunkowy – rysunek 15. Z jednej strony jakość/wielkość wykorzystanych nakładów ma niewątpliwy wpływ na wyniki, z drugiej strony efekty działalności uczelni przekładają się na zasoby otrzymywane w późniejszych latach np. kiedy dotacje z budżetu są uwarunkowane uzyskiwanymi rezultatami badań naukowych [Wolszczak-Derlacz, 2013].



Rysunek. 15. Obszary działalności szkół wyższych
Źródło: Wolszczak-Derlacz, 2013

Tym samym, pisząc o efektywności publicznych szkół wyższych, autor ma na myśli relację między rezultatami (efektami) – odnoszącymi się do kluczowych obszarów funkcjonowania uczelni (działalności dydaktycznej, badawczo-rozwojowej, przedsiębiorczej a nakładami finansowymi, materialnymi, a w szczególności ludzkimi zaangażowanymi w ich uzyskanie [Baran i in., 2015].

Jak wynika z powyższej definicji, przy szacowaniu efektywności szkół wyższych niezbędne jest uwzględnienie wielu efektów i wielu nakładów. Stąd przydatnym narzędziem w pomiarze efektywności uczelni jest metoda *Data Envelopment Analysis* – DEA, w polskiej literaturze określana jako analiza obwiedni danych. Można wskazać liczne przykładany jej zastosowania w organizacjach sektora publicznego, w tym w szkolnictwie wyższym. Badania w tym zakresie prowadzili między innymi: A. Szuwarzyński [2006], A. Ćwiąkała-Małys [2010], M. Świtłyk [2013] czy J. Baran i in. [2015].

Metoda DEA należy do nieparametrycznych metod badania efektywności, gdzie dysponując *s* efektami i *m* nakładami, efektywność można obliczyć ze wzoru [Cooper i in., 2007]:

$$\frac{\sum_{r=1}^{s} \mu_r y_r}{\sum_{i=1}^{m} v_i x_i} = \frac{\mu_1 y_1 + \mu_2 y_2 + \ldots + \mu_s y_s}{v_1 x_1 + v_2 x_2 + \ldots + v_m x_m} \quad (1)$$

gdzie:
y_r – wartość efektu, x_i – wartość nakładu, μ_r – waga efektu,, v_i – waga nakładu

W modelu DEA *m* nakładów i *s* różnych efektów sprowadzonych zostaje do pojedynczych wielkości „syntetycznego" nakładu i „syntetycznego" efektu, które później są wykorzystywane przy obliczaniu wskaźnika efektywności obiektu [Baran, 2009]. W programowaniu liniowym wskaźnik ten jest funkcją celu.

We wspomnianym wyżej zadaniu programowania liniowego zmiennymi optymalizowanym są wagi μ_r i v_i nakładów oraz efektów. Ograniczenie zakłada, że iloraz syntetycznego efektu i syntetycznego nakładu ma być mniejszy lub równy jedności (bez tego ograniczenia zadanie miałoby nieskończenie wiele rozwiązań). Wagi nakładów i efektów są wyznaczone w taki sposób aby maksymalizowały powyższą relację efektów do nakładów, a ich wielkości mogą być równe lub większe od zera [Baran, 2013].

W metodzie DEA obiektem analizy są tzw. jednostki decyzyjne (ang. *Decision Making Units* – DMU). Jednostki są „decyzyjne", ponieważ posiadają wpływ na poziom ponoszonych nakładów oraz uzyskiwanych efektów [Szuwarzyński, Julkowski, 2013]. W artykule jednostkami decyzyjnymi są wydziały reprezentujące nauki społeczne.

Modele DEA można podzielić ze względu na orientację i korzyści skali [Ćwiąkała-Małys, Nowak, 2009]. W przypadku pierwszego kryterium wyróżnia się modele zorientowane na efekty i nakłady. W modelu zorientowanym na efekty maksymalizowane są efekty przy określonych nakładach, natomiast w modelu zorientowanym na nakłady minimalizowane są nakłady przy niezmienionym poziomie efektów [Nazarko i in., 2008].

Z kolei w przypadku drugiego kryterium wyróżnia się model CCR (nazwa modelu pochodzi od pierwszych liter nazwisk twórców modelu: *Charnes-Cooper-Rhodes*), który zakłada stałe efekty skali oraz model BCC (*Banker-Charnes-Cooper*), przyjmujący zmienne efekty skali.

2.6.3 Materiał i metody badań

Kluczowym problemem w analizach, które bazują na danych statystycznych jest zapewnienie kompletności danych. Stworzenie pełnej bazy przydatnej do celów analitycznych wymagało znaczącego nakładu pracy oraz

czasu autora. Należy podkreślić, że dane źródłowe były dostępne (jeżeli w ogóle) w rozproszonej formie. Poszczególne uczelnie różnią się pod względem udostępniania informacji. Dane dotyczące zasobów osobowych (liczba samodzielnych pracowników naukowych, liczba adiunktów) pochodziły ze „Sprawozdań rektorów z działalności uczelni", udostępnianych w Biuletynach Informacji Publicznej. Natomiast wyniki oceny parametrycznej wydziałów zostały zaczerpnięte z Komunikatu MNiSW (Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego) opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa.

W artykule dokonano celowego doboru obiektów badawczych. Główne kryterium stanowił obszar kształcenia wydziału (nauki społeczne). W próbie badawczej znalazły się łącznie 33 wydziały 12 uczelni publicznych: Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (SGGW), Politechniki Lubelskiej (PL), Politechniki Śląskiej w Gliwicach (PSG), Politechniki Warszawskiej (PW), Politechniki Rzeszowskiej (PRz), Politechniki Częstochowskiej (PCz), Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (UAM), Uniwersytetu Jagiellońskiego (UJ), Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach (USK), Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (UWM), Uniwersytetu Warszawskiego (UW), Uniwersytetu Zielonogórskiego (UZ).

Do określenia efektywności wydziałów zastosowano model CCR ukierunkowany na maksymalizację efektów (*output-oriented*), co wynikało z wcześniejszych doświadczeń badawczych autora [Baran i in., 2015]. Wybierając zmienne diagnostyczne do modelu, kierowano się przyjętą definicją efektywności szkół wyższych. Jako nakłady posłużyły: liczba samodzielnych pracowników naukowych (x_1), liczba adiunktów (x_2). Co wynikało z założenia, że zasoby ludzkie odgrywają szczególną rolą w funkcjonowaniu uczelni. Z kolei po stronie efektów uwzględniono wyniki oceny parametrycznej w przekroju trzech kryteriów: „osiągnięć naukowych i twórczych" (y_1), „potencjału naukowego" (y_2) oraz „materialnych efektów działalności naukowej" (y_3). W analizach pominięto kryterium: „pozostałe efekty działalności naukowej", ponieważ jego wartość wyznaczana jest przez członków KEJN (Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych) w sposób uznaniowy [Kokowski, 2014].

Wybór wyników oceny parametrycznej jako efektów nie był przypadkowy. Po pierwsze, odnoszą się one do wszystkich obszarów działalności szkół wyższych: dydaktycznej, badawczo-rozwojowej, przedsiębiorczej. Po drugie, uwzględniają aspekty jakościowe, co jest szczególnie ważne w przypadku podmiotów sektora publicznego [Mudie, Cottam, 1998].

2.6.4 Wyniki badań

W tabeli 19 przedstawiono syntetyczną charakterystykę wydziałów w przekroju pięciu zmiennych uwzględnionych w modelu DEA. Bazując na

wynikach modelu, określono efektywność poszczególnych wydziałów i na tej podstawie stworzono ich ranking (tabela 2.). Średnia wartość wskaźnika efektywności DEA dla wydziałów w roku akademickim 2013/2014 roku wyniosła 0,78. Osiem wydziałów: Nauk Ekonomicznych (1), Psychologii (2), Pedagogiczny (3) Uniwersytetu Warszawskiego, Radia i Telewizji (4), Nauk Społecznych (5) Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Nauk Ekonomicznych (6) Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Nauk Ekonomicznych (7) Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Wydział Zarządzania Politechniki Lubelskiej (8), uznano za w pełni efektywne, a ich wskaźnik efektywności wyniósł jeden (tabela 20.). Wskaźnik efektywności dla pozostałych 25 wydziałów kształtował się w przedziale od 0,472 do 0,924. Najniższą efektywnością charakteryzowały się wydziały: Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej oraz Pedagogiki, Psychologii i Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Tabela 19. Charakterystyka wydziałów pod względem zmiennych uwzględnionych w modelu DEA

Wyszczególnienie	Liczba samodzielnych pracowników naukowych	Liczba adiunktów	Punkty za „osiągnięcia naukowe i twórcze”	Punkty za „potencjał naukowy”	Punkty za „materialne efekty działalności naukowej”
Minimum	83	164	52	823	3
Średnia	38	80	29	300	1
Minimum	9	9	21,3	50	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań uczelni i komunikatu MNISW

W tabeli 21 przedstawiono wyniki projekcji wydziałów nieefektywnych na granicę dobrych praktyk, tworzonej przez osiem wydziałów w pełni efektywnych. Zgodnie z definicją efektywności DEA, oznacza to, że wydziały nieefektywne osiągną efektywność równą jedności oraz będą miały zerowe nadwyżki nakładów i zerowe niedobory rezultatów [Szuwarzyński, Julkowski, 2013]. Wprowadzenie na wydziałach zmian zgodnie z podanymi wartościami spowoduje, że osiągną one efektywność taką, jaką posiada osiem najlepszych wydziałów.

W ostatnich latach system szkolnictwa wyższego stał się obszarem aplikacji koncepcji *New Public Management* [Schimank, 2005] zwłaszcza w Europie, gdzie – jak podają Wilkesman i Schmid, we wszystkich krajach zarządzanie uniwersytetami przesuwa się w kierunku NPM [Wilkesman, Schmid, 2012]. Koncepcja ta uwzględnia konieczność pomiaru efektywności funkcjonowania jednostek sektora publicznego.

Tabela 20. Ranking wydziałów według wskaźnika efektywności DEA

Kod wydziału	Nazwa Wydziału	Wskaźnik efektywności DEA
WPsycho(UW)	Psychologii (UW)	1,000
WNE(SGGW)	Nauk Ekonomicznych (SGGW)	1,000
WPedag(UW)	Pedagogiczny (UW)	1,000
WZ(PL)	Zarządzania (PL)	1,000
WNE(UW)	Nauk Ekonomicznych (UW)	1,000
WNE(UWM)	Nauk Ekonomicznych (UWM)	1,000
WRiT(USK)	Radia i Telewizji im. Krzysztofa Kieślowskiego (USK)	1,000
WNS(USK)	Nauk Społecznych (USK)	1,000
WNPiDz(UAM)	Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (UAM)	0,924
WNS(SGGW)	Nauk Społecznych (SGGW)	0,924
WSE(UAM)	Studiów Edukacyjnych (UAM)	0,899
WZ(PCz)	Zarządzania (PCz)	0,897
WNS(UAM)	Nauk Społecznych (UAM)	0,882
WPiP(USK)	Pedagogiki i Psychologii (USK)	0,829
WPiA(UAM)	Prawa i Administracji (UAM)	0,770
WOiZ(PSG)	Organizacji i Zarządzania (PSG)	0,756
WZ(UW)	Zarządzania (UW)	0,755
WP-A(UAM)	Pedagogiczno-Artystyczny w Kaliszu (UAM)	0,728
WEiZ(UZ)	Ekonomii i Zarządzania (UZ)	0,722
WZ(PW)	Zarządzania (PW)	0,693
WAiNS(PW)	Administracji i Nauk Społecznych (PW)	0,691
WZiKS(UJ)	Zarządzania i Komunikacji Społecznej (UJ)	0,689
WPiA(USK)	Prawa i Administracji (USK)	0,686
WSMiP(UJ)	Studiów Międzynarodowych i Politycznych (UJ)	0,649
WSNSiR(UW)	Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji (UW)	0,624
WPiA(UWM)	Prawa i Administracji (UWM)	0,614
WDziNP(UW)	Dziennikarstwa i Nauk Politycznych (UW)	0,611
WNS(UWM)	Nauk Społecznych (UWM)	0,610
WPiA(UJ)	Prawa i Administracji (UJ)	0,600
WPiA(UW)	Prawa i Administracji (UW)	0,586
WEiNoE(USK)	Etnologii i Nauk o Edukacji (USK)	0,575
WZ(PRz)	Zarządzania (PRz)	0,535
WPPiS(UZ)	Pedagogiki, Psychologii i Socjologii (UZ)	0,472

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań uczelni i komunikatu MNISW

Tabela 21. Projekcja wydziałów nieefektywnych na granicę dobrych praktyk

Kod wydziału	Liczba samodzielnych pracowników naukowych	Liczba adiunktów	Punkty za „osiągnięcia naukowe i twórcze”	Punkty za „potencjał naukowy”	Punkty za „materialne efekty działalności naukowej”
WNS(SGGW)	0,00%	0,00%	8,25%	94,92%	279,83%
WOiZ(PSG)	0,00%	-44,11%	56,77%	32,32%	32,32%
WAiNS(PW)	0,00%	0,00%	44,75%	246,16%	113,68%
WZ(PW)	0,00%	0,00%	44,38%	62,10%	44,38%
WZ(PRz)	0,00%	-4,75%	86,76%	314,00%	999,90%
WZ(PCz)	0,00%	-28,60%	11,53%	11,53%	136,13%
WNPiDz(UAM)	0,00%	0,00%	8,19%	8,19%	417,55%
WNS(UAM)	0,00%	0,00%	20,81%	13,35%	202,06%
WP-A(UAM)	0,00%	0,00%	37,45%	194,21%	37,45%
WPiA(UAM)	0,00%	0,00%	123,97%	29,91%	999,90%
WSE(UAM)	0,00%	0,00%	11,21%	11,21%	72,73%
WPiA(UJ)	0,00%	0,00%	108,99%	66,64%	789,97%
WZiKS(UJ)	0,00%	0,00%	83,64%	45,13%	45,13%
WSMiP(UJ)	0,00%	0,00%	54,13%	54,13%	418,90%
WEiNoE(USK)	0,00%	0,00%	74,06%	81,61%	74,06%
WPiP(USK)	0,00%	0,00%	20,59%	20,59%	281,04%
WPiA(USK)	0,00%	0,00%	45,83%	45,83%	613,59%
WNS(UWM)	0,00%	0,00%	64,02%	64,02%	999,90%
WPiA(UWM)	0,00%	0,00%	62,84%	62,84%	751,67%
WDziNP(UW)	0,00%	0,00%	63,75%	63,75%	343,33%
WPiA(UW)	0,00%	0,00%	70,64%	70,64%	999,90%
WSNSiR(UW)	0,00%	0,00%	60,26%	60,26%	658,14%
WZ(UW)	0,00%	0,00%	32,47%	32,47%	377,59%
WEiZ(UZ)	0,00%	0,00%	38,54%	97,12%	38,54%
WPPiS(UZ)	0,00%	0,00%	111,86%	111,86%	741,79%

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku szkół wyższych jest to zadanie trudne między innymi ze względu na wielowątkowość misji współczesnego uniwersytetu przedsiębiorczego. Z tego punktu widzenia pomocnym narzędziem w pomiarze efektywności szkół wyższych może okazać się metoda DEA, która umożliwia uchwycenie wielu efektów i nakładów jednocześnie. Zastosowanie *Data Envelopment Analysis* w badaniach efektywności wydziałów reprezentujących nauki społeczne pozwoliło na zidentyfikowanie jednostek efektywnych i nieefektywnych oraz umożliwiło za pomocą benchmarkingu ukazanie kierunków i skali możliwej poprawy efektywności.

Należy oczywiście pamiętać o ograniczeniach zastosowanej metody takich jak: względny charakter efektywności obiektu (DEA pozwala jedynie określić pozycję danego obiektu w stosunku do wyników najbardziej efektywnych obiektów uwzględnionych w badaniu, co oznacza, że dołączenie lub wyeliminowanie jakiegoś obiektu może mieć wpływ na współczynniki efek-

tywności pozostałych jednostek), duża wrażliwość wyników na błędne lub nietypowe dane w obiektach uznanych za efektywne.

Zatem wskazana jest kontynuacja badań nad efektywnością szkolnictwa wyższego, w tym przy zastosowaniu metody DEA. Warto w tym zakresie uwzględniać możliwie duże, ale jednocześnie jednorodne próby badawcze.

2.7 Jaki kataster, jakie instytucje?[47]

2.7.1 Cel i stosowane metody badawcze

Wykonywanie administracji publicznej[48] wiąże się z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych, wykonujących określone przepisami działania. W ujęciu podmiotowym współczesna administracja publiczna składa się z systemu organów, a także innych podmiotów publicznych powołanych do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, powiązanych różnymi więzami i podlegających różnym regulacjom prawnym. Podmioty publiczne realizujące zadania administracji publicznej tworzą aparat administracyjny państwa. Problematykę struktur tego aparatu, a w szczególności podział funkcji państwowych, zadania i kompetencje organów administracji publicznej, czy też zasady organizacji aparatu administracyjnego reguluje ustrojowe prawo administracyjne [Stelmasiak, Szreniawski, 2002, s. 10].

Oddziaływanie administracji publicznej na procesy zachodzące w państwie jest bardzo duże. Niezwykle istotne jest aby jej działania sprowadzały się do wykonywania zadań niezbędnych z punktu widzenia interesu państwa, a te zadania, które administracja musi wykonywać, wykonywane były jak najsprawniej. Chcemy wykazać, że optymalizacja działania administracji powinna być wynikiem prac opartych na analizie i projektowaniu procesów, w których administracja uczestniczy oraz procesów przebiegających „wewnątrz" administracji.

Uznając, że państwo powinno gwarantować utrzymanie ładu prawnego gruntów[49] (konstytucyjny obowiązek ochrony prawa własności), wykazu-

---

[47] **Prof. dr hab. Bogdan Nogalski, dr inż. Adam Klimek** - Uniwersytet Gdański. Niniejsze opracowanie jest uzupełnieniem referatu „Zmiany strukturalne w administracji publicznej – podejście procesowe" zaprezentowanego na konferencji „Tendencje w zarządzaniu administracją publiczną" w 2013 r. w Olsztynie i opublikowanego w monografii „Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka w polskich organizacjach" (red. Krzysztof Krukowski, Marek Siemiński).

[48] Tu w ujęciu czynnościowym.

[49] Ład prawny gruntów definiowany jest jako „Uporządkowany przebieg chronionych przez państwo granic własności gruntów. Warunki istnienia ładu określono następująco:

- uregulowane są tytuły prawne i uregulowane granice własności gruntów,
- państwo chroni te granice (obowiązek będący następstwem zapisów art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) poprzez urzędowe potwierdzanie praw i granic własności oraz zagwarantowanie możliwości odtworzenia granic w przypadku ich zatarcia bądź naruszenia,
- istnieje świadomość prawna społeczeństwa w odniesieniu do obowiązków i uprawnień właścicieli oraz do obowiązków państwa w zakresie dotyczącym ochrony praw własności do gruntów".

[Nogalski, Klimek, 2014, s. 10].

jemy, że kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa ma kataster gruntowy, koncentrujący się na opisie granic własności. Przedstawiamy rolę jaką ład ten odgrywa w państwie i gospodarce, w szczególności, jaki ma wpływ na sprawność procesów inwestycyjnych i sprawność administracyjnej obsługi tych procesów. Przedkładamy koncepcję rozwiązań instytucjonalnych. Odpowiadamy na pytanie, w jakim zakresie, w odniesieniu do dzisiejszych zadań państwa z zakresu geodezji i kartografii, powinna działać administracja i jak powinna być zorganizowana, a także jak przeprowadzić zmiany.

Wprowadzanie w administracji zmian o charakterze instytucjonalnym, wymagających tworzenia bądź przebudowy struktur administracji publicznej obejmujących cały kraj, jest zagadnieniem niezwykle złożonym. Temat ten omówiliśmy w artykule „Implementation of enterprise managerial tools in public services based on the example of the cadastre institution" [Nogalski, Klimek, 2010], przedstawiając zarys metody postępowania w trakcie wprowadzania takich zmian. Metoda tam opisana obejmuje cztery fazy (etapy) realizacji procesu zmian, począwszy od przygotowawczej, poprzez badawczo-projektową, projektowo-wdrożeniową, po fazę eksploatacyjną. Podkreślamy tam, że ze względu na złożoność tego typu przedsięwzięć przystępowanie do kolejnego etapu prac bez akceptacji (na szczeblu rządowym) etapu pierwszego jest niecelowe.

Za kluczowy instrument projektowania zmian w administracji uznajemy podejście procesowe. Uznajemy za niezbędne zastosowanie tych metod nie tylko w odniesieniu do procesów przebiegających w samej administracji, ale przede wszystkim do procesów „zewnętrznych", takich, w których administracja jest jednym z uczestników. To drugie podejście jest kluczowe w rozpatrywaniu celowości zaangażowania państwa w procesy społeczno-gospodarcze.

Przedmiotem badań jest służba geodezyjna i kartograficzna ze szczególnym uwzględnienie wchodzącej w jej skład administracji geodezyjnej i kartograficznej[50].

Narzędziami badawczymi stosowanymi w prowadzonych pracach są instrumenty analizy procesów (mapowanie, reengineering, lean management), analiza porównawcza[51] (benchmarking), analiza szeregów czasowych i prognozowanie[52], analiza prawa, analiza statystyczna, analiza zasobów organizacji, wywiad, analiza literatury. Wykorzystana została także wiedza

[50] Zasady funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej określa ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne [U-PGK].

[51] Głównie w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych w innych krajach.

[52] Głównie do prognozowania tempa wzrostu gospodarczego [Nogalski, Klimek,2016] oraz liczby spraw załatwianych w urzędzie [Nogalski, Klimek, 2011b].

i doświadczenie nabyte w trakcie wieloletnich prac nad usprawnieniem funkcjonowania administracji geodezyjnej i kartograficznej.

2.7.2 Stan badań

Wyniki analizy zadań wykonywanych przez administrację geodezyjną i kartograficzną ukierunkowały prace na badanie udziału tej administracji w procesie inwestycyjnym. [Nogalski, Klimek, 2014, s. 100-102].

Kolejnym czynnikiem ukierunkowującym dalsze prace było ustalenie, że 368 ustaw odwołuje się do pojęć grunt bądź nieruchomość [Nogalski, Klimek, 2014, s. 184] – wskazuje to jak duże znaczenie mają dane o stanie prawnym gruntów i granicach tego prawa dla administracji publicznej i innych instytucji państwa oraz podmiotów gospodarczych i osób fizycznych.

W ramach prowadzonych badań zrealizowano następujące zadania:

- identyfikacja dysfunkcji i potrzeb (w tym określenie związku między wskaźnikami makroekonomicznymi a funkcjonowaniem administracji),
- identyfikacja i ocena megaprocesów (procesy, w których uczestniczy administracja, oraz procesy zachodzące między instytucjami),
- identyfikacja i ocena megastruktur (struktury państwa, umiejscowienie służby geodezyjnej i kartograficznej i jej struktura),
- prognozy wzrostu gospodarczego i ich wpływ na ilość spraw,
- analiza organizacji mającej ulec przekształceniu obejmująca:
  - zakres realizowanych zadań,
  - obecne i przyszłe zaangażowanie zasobów,
  - źródła finansowania,
- analiza prawa,
- analiza struktur w innych organizacjach (w innych państwach),
- ocena jakości danych systemu ewidencjonowania gruntów,
- ocena zdolności wykonywania zadań przez administrację geodezyjną i kartograficzną.

2.7.3 Najważniejsze wnioski z badań

Analiza przebiegu procesu inwestycyjnego oraz „ewolucji" przepisów prawa[53] regulujących funkcjonowanie administracji w obszarze geodezji i kartografii umożliwiła sformułowanie wniosków, z których przedstawiamy najistotniejsze.

Za kluczową wadę uznano fatalne rozwiązania instytucjonalne zapoczątkowane w PRL i kontynuowane do dziś. Do najważniejszych należy zali-

[53] Opis „ewolucji" przepisów prawa, sprowadzającej kataster do roli technicznego systemu ewidencjonowania gruntów, budynków i lokali podano w: Klimek, Dzięcielski, Nikel, 2004.

czyć likwidację instytucji katastru (1955), wprowadzenie mapy zasadniczej (1979), stopniowe odchodzenie od procedur administracyjnych w kierunku czynności materialno-technicznych.

Nakładanie na administrację coraz większej ilości zadań, zwiększająca się do irracjonalnych rozmiarów ingerencja administracji w proces inwestycyjny, ciągłe zmiany organizacyjne doprowadziły do utraty z pola widzenia tego, co jest dla państwa najistotniejsze – utrzymania ładu prawnego gruntów i prowadzenia niezbędnych do tego map i rejestrów opisujących precyzyjnie zasięg praw własności.

Bez sprawnej organizacji o jakichkolwiek pozytywnych efektach w zakresie zaprowadzenia i utrzymania ładu prawnego gruntów można jedynie pomarzyć. Obecnie starostwa powiatowe, w których ulokowano administrację geodezyjną i kartograficzną, zostały uwikłane w absurdalne działania polegające na „zbieractwie" wszystkiego co mierzą geodeci (kuriozum na skalę światową). Zadania te wykonują w sposób nieskoordynowany. Aby wykonać wszystkie nałożone zadania, powiaty musiałyby zwiększać zatrudnienie i podnosić płace. Nie jest to właściwy kierunek, gdyż zdecydowana większość tych zadań może być wykonywana przez inne, kompetentne instytucje lub podmioty gospodarcze, w ramach realizacji ich bieżących zadań. Oczywiste stało się, że prowadzone przez administrację geodezyjną i kartograficzną rządowe rejestry i mapy stały się zbiorami olbrzymiej ilości mało wiarygodnych informacji. Realizowana obecnie strategia Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, koncentrująca się na tworzeniu (za miliardy złotych) olbrzymich, lecz niewiarygodnych baz danych, nie przyczynia się do poprawy tego stanu i zwiększa obciążenia administracji.

Na listę najważniejszych wad składają się [Nogalski, Klimek, 2014]:

- niewłaściwa ocena potrzeb państwa i jego możliwości finansowych, co za tym idzie, niewłaściwe określenie misji administracji,
- wadliwe rozwiązania organizacyjne (organizacja bez struktur),
- zbyt duża ilość zadań nałożonych na administrację,
- gromadzenie niepotrzebnych informacji, angażowanie w to wykonawców prac geodezyjnych,
- niekompetentne instytucje – gminy zajmują się podziałami i rozgraniczeniami (zadania powierzane w innych krajach mierniczym przysięgłym), administracja geodezyjna prowadzi ewidencje branżowe sieci uzbrojenia terenu, rejestruje dane techniczne budynków, prowadzi rejestr lokali mieszkalnych i usługowych,
- brak współpracy między instytucjami państwa, w szczególności międzyresortowej (współpraca z sądami),
- znaczna ilość wad w mapach i rejestrach, niepewność co do jakości danych (wynikająca z trybu ich aktualizacji),

a także niewłaściwa ocena skutków regulacji – osiem zmian ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne i 21 rozporządzeń w okresie 2010-2015 nie powodują, według oceny wnioskodawców[54] przedstawianej w Ocenie Skutków Regulacji, żadnych skutków finansowych dla samorządów powiatowych [Klimek, 2015].

Prowadząc analizy, stwierdzono, że przy utrzymaniu obecnego zakresu zadań ilość spraw w administracji geodezyjnej i kartograficznej będzie rosła wraz ze wzrostem PKB. Wieloletnie prognozy wzrostu PKB przedstawiono w tab.22.

Tabela 22. Prognoza wzrostu polskiego PKB w okresie 2014-2050[55]

	PwC	PKBC mod_po	PKBR mod_po	PKBR mod_ex
PKBx 2050/2014	2,5	3,1	2,7	4,5
Średnie roczne stopy wzrostu	2,6%	3,2%	2,8%	4,3%

Źródło: Nogalski, Klimek, 2016

Wzrost obciążenia wpłynie na dalsze obniżenie sprawności administracji geodezyjnej i kartograficznej.

2.7.4 Propozycja rozwiązań instytucjonalnych

W świetle prowadzonych przez nas w tym zakresie wieloletnich prac i ich wyników, za warunki *sine qua non* uznajemy; po pierwsze, budowę sprawnej zhierarchizowanej administracji rządowej z organem naczelnym wchodzącym w skład Rady Ministrów, koncentrującej się na prowadzeniu katastru zawierającego opis granic własności; instytucja ta odpowiadałaby także za realizację kilku innych zadań, w szczególności za utrzymanie układu odniesienia niezbędnego do ustalania granic i prowadzenia wszelkich innych prac pomiarowych oraz tworzenie standardów niezbędnych w geodezji i kartografii, po drugie – przywrócenie instytucji mierniczego przysięgłego określającego zasięg praw własności; w dużym skrócie – instytucji analogicznej do instytucji notariusza odpowiedzialnego za przenoszenie praw własności.

[54] Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania (art.118 ust. 3 Konstytucji RP). Organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu aktu normatywnego (§ 9 ust.1 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

[55] Oznaczenia w tabeli: PwC – prognoza PricewaterhouseCoopers, $PKBC_{mod_po}$ – prognoza nominalnego PKB dla modelu opartego na danych GUS, $PKBR_{mod_po}$ oraz $PKBR_{mod_ex}$ – prognoza PKB realnego (po uwzględnieniu inflacji) w dwóch wariantach modelu.

Nie odkrywamy w tym miejscu tzw. „ameryki”. Tego rodzaju rozwiązania organizacyjne stosowane są praktycznie we wszystkich krajach europejskich.

Podkreślamy, że ład prawny gruntów i ład przestrzenny „nie staną się” z chwilą opracowania aktów prawnych czy powołania instytucji. Są to jedynie pierwsze kroki w wieloletnim procesie tworzenia ładu prawnego gruntów i organizowania przestrzeni. Niewłaściwe określenie kierunków strategicznych utrwali wady wynikające z obecnych rozwiązań instytucjonalnych – niezbędne jest tu myślenie strategiczne, w perspektywie dziesięcioleci. Brak takiego myślenia, skutkujący utrwalaniem nieefektywnych rozwiązań instytucjonalnych, przełoży się na rozwój gospodarczy i spowoduje, że będziemy mieli zdecydowanie mniej szans na przebicie się do grupy gospodarek liczących się w świecie.

Poszukując rozwiązań instytucjonalnych, należy odpowiedzieć na pytanie „w jakim zakresie w obszarze geodezji powinno działać państwo poprzez sprawowanie funkcji administracyjnych”.

Biorąc pod uwagę wyniki naszych badań, uznajemy za niezbędne:

- zrezygnowanie z prowadzenia ewidencji budynków i lokali – w katastrze należy rejestrować tylko położenie budynków, natomiast niezbędne dane o budynkach (jeśli zostanie potwierdzona potrzeba ich gromadzenia) powinien rejestrować nadzór budowlany w ramach ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych[56], natomiast ewidencję lokali (jeśli zostanie potwierdzona potrzeba jej prowadzenia) powinien prowadzić organ właściwy do wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali,
- zrezygnowanie z gromadzenia przez administrację informacji o szczegółach terenowych i uzbrojeniu terenu (biorąc m.in. pod uwagę fakt, że dane o uzbrojeniu gromadzone są przez podmioty dysponujące sieciami, a także fakt, że lokalizacja elementów uzbrojenia terenu należy do informacji wrażliwych – gromadzenie i ujawnianie tych danych w rejestrach publicznych może zagrozić bezpieczeństwu państwa[57]),
- nałożenie obowiązku prowadzenia ewidencji sieci uzbrojenia terenu przez ich właścicieli i udostępnianie kompleksowych danych o tych sieciach wyłącznie upoważnionym instytucjom,
- powołanie agencji informacji przestrzennej zarządzającej informacją przestrzenną w formule zadania gospodarczego państwa, zajmującej się selekcją, gromadzeniem (kupnem) i udostępnianiem (sprzedażą) danych przestrzennych,

[56] Obowiązek wynika z zapisu art. 84 ust. 2 p. 3 ustawy Prawo budowlane.

[57] Sieci uzbrojenia terenu należą do infrastruktury krytycznej [U-ZK, art. 3 p. 2].

- eliminację z udziału w podziałach gruntu i ustalaniu granic własności organów gmin i powołanie instytucji mierniczego przysięgłego[58],
- wykorzystanie technik komputerowych do organizacji przepływu informacji między poszczególnymi instytucjami oraz do udostępniania danych przestrzennych (wykorzystanie mechanizmów interoperacyjności usług dotyczących danych przestrzennych[59]),
- określenie relacji pomiędzy inwestorem, administracją katastralną oraz podmiotami dysponującymi danymi niezbędnymi do sprawnego prowadzenia procesów inwestycyjnych.

Państwo powinno skoncentrować się na wykonywaniu następujących zadań:

- prowadzenie katastru (rejestrów i map), a w szczególności rejestracja działek, granic i punktów granicznych, a także rejestracja budynków i ich położenia,
- udostępnianie danych katastralnych, w szczególności map odzwierciedlających położenie (granice) działek, przebieg granic własności, położenie budynków,
- wydawanie zaświadczeń z katastru,
- udostępnianie danych niezbędnych do odtworzenia granic,
- standaryzacja, w szczególności w zakresie pomiarów katastralnych, rejestracji i udostępniania danych katastralnych,
- kontrola prac wykonywanych przez mierniczych przysięgłych,
- w wyjątkowych sytuacjach wykonywanie prac mierniczych,
- działania na rzecz podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa w zakresie dotyczącym ochrony granic praw własności.

W okresie przejściowym powinny zostać wykonane następujące zadania:

- selekcja nagromadzonej informacji (określenie zakresu informacyjnego katastru),
- weryfikacja wyselekcjonowanej informacji,
- nadanie zbiorom danych atrybutów rejestru publicznego.

---

[58] Ustalanie granic praw na gruncie wymaga obecności osoby zaufania publicznego, wykonującej zawód po złożeniu stosownej przysięgi skutkującej odpowiedzialnością za jej naruszenie.

[59] Interoperacyjność usług jest zdefiniowania jako zdolność sieci telekomunikacyjnych do efektywnej współpracy w celu zapewnienia wzajemnego dostępu użytkowników do usług świadczonych w tych sieciach [U-PT, art. 2 p. 13]. Interoperacyjność zbiorów danych przestrzennych i usług danych przestrzennych oraz wspólne korzystanie z danych przestrzennych jest przedmiotem zasad tworzenia oraz użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej [U-IIP, art. 3, ust. 2 p. 3-4].

Biorąc pod uwagę znaczną wartość dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, należy ją w jak najkrótszym czasie wprowadzić do systemu komputerowego. Usprawni to czynności weryfikacji informacji oraz zagwarantuje równorzędny dostęp do dokumentacji wielu podmiotom, w szczególności tym które będą musiały z niej korzystać w następstwie zmian instytucjonalnych.

Postulujemy utworzenie w Polsce zhierarchizowanej administracji katastralnej i przywrócenie instytucji mierniczego przysięgłego. Biorąc pod uwagę potrzebę jednolitości funkcjonowania takiej administracji, powinna mieć ona formę zdekoncentrowanej[60] niezespolonej administracji rządowej. Do podstawowych zadań tej administracji należałoby prowadzenie katastru – zbioru informacji o gruntach, prawach i granicach praw do gruntu. Kataster taki będzie jednocześnie fundamentalnym zbiorem dla wszelkich systemów administracji gruntami oraz jednym z najważniejszych instrumentów państwa w działaniach na rzecz usprawnienia administracyjnej obsługi procesów inwestycyjnych.

Biorąc pod uwagę potrzeby państwa w zakresie informacji przestrzennej, za uzasadnione należy uznać utworzenie organizacji o charakterze agencji rządowej zajmującej się gromadzeniem i rozpowszechnianiem informacji przestrzennej (Agencji Informacji Przestrzennej).

Bardzo istotne dla funkcjonowania instytucji katastru zadania dotyczące szeroko pojętej standaryzacji powinny być realizowane przez wyspecjalizowany instytut, grupujący teoretyków i praktyków z dziedziny nauk o pomiarach i zajmujących się opracowywaniem standardów w tym zakresie.

Utworzenie administracji katastralnej jest ekonomicznie uzasadnione – wyniki przeprowadzonych analiz można znaleźć w: Nogalski, Klimek, 2014, s. 157-163.

Działania państwa na rzecz utworzenia instytucji katastru, rozumianej jako rejestr publiczny i zorganizowany segment administracji rządowej, należy uznać za w pełni uzasadnione. Sprawna i kompetentna administracja, gromadząca i udostępniająca wiarygodne informacje o prawach i granicach praw własności oraz mierniczy przysięgły, sprawnie i rzetelnie określający granice prawi stworzą, wespół z sądami wieczystoksięgowymi i notariuszami system, który zapewni w Polsce utrzymanie ładu prawnego gruntów.

Ład taki usprawni wszelkie czynności związane z pozyskiwaniem gruntów oraz prowadzeniem inwestycji budowlanych, przełoży się na podniesienie sprawności planowania przestrzennego, przyśpieszy czynności decyzyjne w zakresie funkcji i lokalizacji inwestycji.

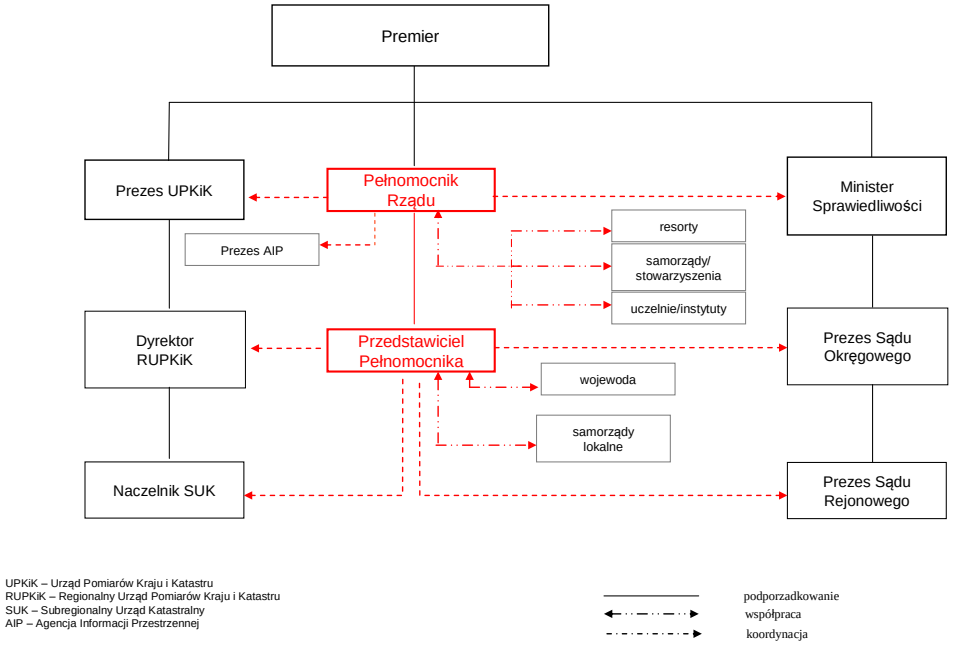
---

[60] Dekoncentracja polega na przeniesieniu kompetencji na organy niższego szczebla, przy utrzymaniu powiązań hierarchicznych i istnieniu ośrodka zwierzchniego, koordynującego działania rozproszonych jednostek organizacyjnych (za: Nogalski, Klimek, 2014, s. 69).

Informatyzacja państwa, umożliwiająca zastosowanie instrumentów interoperacyjności, stworzyła warunki do skonstruowania systemu wsparcia inwestora opartego na wymianie informacji gromadzonej przez kompetentne podmioty.

2.7.5 Sposób realizacji – instytucja Pełnomocnika Rządu

Zmiany instytucjonalne, przynajmniej w analizowanym przez nas obszarze, wymagają zaprojektowania współpracy tej części administracji, która będzie odpowiadała za prowadzenie katastru oraz sądów prowadzących księgi wieczyste. Ponieważ obecna służba geodezyjna i kartograficzna ulokowana jest w resorcie infrastruktury i budownictwa, niezbędna będzie także współpraca z tym resortem. Wprowadzenie zmian instytucjonalnych wymaga utworzenia oraz przeanalizowania i zmiany szeregu przepisów prawa – ustaw i przepisów wykonawczych regulujących funkcjonowanie instytucji w różnych resortach



Rysunek 16. Koncepcja struktur wdrożeniowych
Źródło: Opracowanie własne

W tej sytuacji prace nad koncepcją i projektem zmian instytucjonalnych, projektami aktów prawnych i wdrażaniem zmian powinien zająć się Pełnomocnik Rządu wyposażony w instrumenty umożliwiające realizację

takiego zadania, wspierany przez zespół fachowców. Propozycja jego usytuowania przedstawiona jest na rysunku 16.

Pełnomocnik Rządu powinien przedłożyć koncepcję rozwiązań instytucjonalnych do zatwierdzenia Radzie Ministrów i po uzyskaniu akceptacji przystąpić do dalszych prac, w pierwszej kolejności do szczegółowego zaprojektowania procesów i struktur organizacyjnych oraz dokonania oceny oddziaływania na inne instytucje państwa.

Ziemia jest jednym z trzech (obok pracy i kapitału) czynników produkcji. Niewłaściwe zarządzanie chociażby jednym z nich wpływa negatywnie na stan gospodarki.

Zarządzanie ziemią należy wiązać z ładem przestrzennym, a w szczególności z planowaniem przestrzennym. Nie będąc w tej dziedzinie specjalistami, wiemy, że bez planowania osiągnięcie pozytywnych efektów jakiegokolwiek złożonego zadania staje się mało realne. Gospodarka przestrzenna, planowanie – są to zadania, których nie wykona się bez map. Brak ładu prawnego gruntów, objawiający się niewłaściwym bądź niepewnym przebiegiem granic własności na tych mapach, jest jedną z istotnych przyczyn bałaganu planistycznego, komplikuje procedury opracowania planu i egzekwowania jego zapisów (plany będące prawem miejscowym stają się prawem obarczonym wadami).

Działania państwa na rzecz utworzenia instytucji katastru, rozumianej jako rejestr publiczny i zorganizowany segment administracji rządowej, należy uznać za w pełni uzasadnione. Sprawna i kompetentna administracja, gromadząca i udostępniająca wiarygodne informacje o prawach i granicach praw własności oraz mierniczy przysięgły, sprawnie i rzetelnie określający granice prawa, stworzą, wespół z sądami wieczystoksięgowymi i notariuszami system, który zapewni w Polsce utrzymanie ładu prawnego gruntów, a poprzez wykorzystanie danych katastralnych przez inne instytucje państwa, wpłynie na podniesienie sprawności administracji publicznej.

Nasza ocena zawarta w opracowaniu „Sprawność administracji i ochrona prawa własności jako czynniki wzrostu PKB" znalazła uznanie wśród ekonomistów i została ujęta w monografii „Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy" (red. E. Mączyńska), opracowanej w następstwie IX Kongresu Ekonomistów Polskich. Ocena ta znalazła także odzwierciedlenie w monografii „Sprawniejsze Państwo" (red. W. Kieżun), w której odpowiadamy na pytanie „Jak skutecznie zmieniać administrację publiczną". W obu publikacjach wskazujemy na instytucję katastru jako istotny i skuteczny instrument sprawnego państwa oraz podkreślamy znaczenie podejścia procesowego przy usprawnianiu funkcjonowania instytucji państwa.

Konsekwentnie podkreślamy, że w administracji należy stosować podejście procesowe polegające na odniesieniu się w pierwszej kolejności do

procesów, w których administracja uczestniczy (w odróżnieniu od stosowanego podejścia procesowego odnoszonego do procesów zachodzących wewnątrz organizacji). Ograniczenie się wyłączne do stosowania podejścia procesowego w odniesieniu do procesów zachodzących wewnątrz urzędów może prowadzić do utrwalenia błędów w zasadniczych konstrukcjach organizacyjnych administracji poprzez usprawnianie realizacji zadań, które nie powinny być przez administrację realizowane[61].

[61] Największy rodzaj marnotrawstwa – stwierdzenie przypisywane P. Druckerowi.

2.8 Standaryzacja procesów współpracy z organizacjami pozarządowymi jako instrument osiągania procesowej dojrzałości jednostek samorządu terytorialnego[62]

2.8.1 Standaryzacja jako cecha najwyższego stadium uprocesowienia jednostki samorządu terytorialnego

W niniejszym opracowaniu przyjęto tezy, że kluczowymi procesami realizowanymi w jednostkach samorządu terytorialnego są te, które odpowiadają na potrzeby mieszkańców, petentów, partnerów, oraz, że punktem wyjścia w drodze do pełnego uprocesowienia takich instytucji powinno być rozpoznanie tych potrzeb, a następnie standaryzacja (tam, gdzie jest to możliwe) procesów związanych z ich zaspokajaniem. Przyjęcie takich tez przełożyło się na wyznaczenie celów badawczych, wśród których znalazły się: zaproponowanie własnego ujęcia stadiów uprocesowienia jednostki samorządu terytorialnego, rozpoznanie płaszczyzn współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, wskazanie procesów związanych z tą współpracą wymagających standaryzacji oraz zaprezentowanie przykładów standaryzacji procesów współpracy powiatu krakowskiego z organizacjami pozarządowymi działającymi na jego terenie.

Podjęcie prac zmierzających do implementacji podejścia procesowego jest uzależnione od stadium zarządzania procesowego, na którym znajduje się dana organizacja. Proces ten poprzedzać powinna, zatem dokładna diagnoza zarządzania procesowego w rozpatrywanej organizacji. Wykorzystując publikacje poświęcone zarządzaniu procesowemu, prezentujące teoretyczne założenia wykorzystania tej koncepcji w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce oraz przykłady udanych implementacji [*Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządowców*, 2004, s.37-38, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, 2004, s.117-152, oraz *Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej*, 2015, s.58-59], a także doświadczenia własne autora[63], opracowano charakterystyki instytucji (jednostek samorządu terytorialnego) znajdujących się na wyróżnionych czterech stadiach (poziomach) zarządzania procesowego:

---

[62] **Dr hab. Tomasz Kafel**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

[63] Autor pełnił w 2015 roku rolę eksperta ds. wdrożeń działań doskonalących w projekcie współfinansowanym przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego pod nazwą „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego".

Stadium przygotowania (1)
Instytucja jest przygotowana do wdrożenia zarządzania procesowego w płaszczyznach: organizacyjnej, personalnej, infrastrukturalnej i finansowej, lecz nie dokonano formalnej identyfikacji realizowanych w niej procesów. Do typowych charakterystyk instytucji znajdujących się na tym stadium należą:

- wysoki poziom decentralizacji zarządzania,
- szeroka rozpiętość kierowania,
- mała liczba szczebli kierowniczych,
- wysokie kwalifikacje informatyczne pracowników,
- duża gotowość do innowacji,
- wysoki poziom dostępności danych,
- funkcjonowanie zintegrowanych projektów międzywydziałowych.

Urząd i jednostki organizacyjne (gminy, powiatu, województwa) stosują procedury realizacji zadań zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, które zapewniają również ciągłość realizacji kluczowych zadań. Został określony nadzór (monitoring oraz okresowa ocena) nad realizacją zadań przez pracowników, komórki organizacyjne oraz jednostki organizacyjne gminy.

Stadium dojrzewania (2)
Zidentyfikowano i wdrożono wybrane procesy w instytucji (niekoniecznie najważniejsze/kluczowe), zostali wyłonieni właściciele tych procesów. Istnieją dokumenty potwierdzające, że procesy te są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji (standardem, procedurą). Procesy są monitorowane za pomocą określonych mierników.

Stadium doskonalenia (3)
Zidentyfikowano i wdrożono najważniejsze (kluczowe) dla danej instytucji procesy (nie koniecznie wszystkie procesy), zostali wyłonieni właściciele tych procesów. Istnieją dokumenty potwierdzające, że procesy te są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji (standardem, procedurą). Procesy te są monitorowane za pomocą określonych mierników. Zostały opracowane i wdrożone mechanizmy doskonalenia procesów oraz tworzenia nowych (w wypadku przyjęcia do realizacji nowych celów). Należą do nich np.; benchmarking procesowy czy audyt procesów. Pracownicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów w których uczestniczą.

Stadium pełnego uprocesowienia (4)
Zidentyfikowano i wdrożono wszystkie procesy oraz zostali wyłonieni właściciele tych procesów. Ustalono, które z procesów będą realizowane w sposób standardowy, a które w sposób zróżnicowany. Istnieją dokumenty potwierdzające, że procesy te są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji (standardem, procedurą). Procesy te są moni-

torowane za pomocą określonych mierników. Procesy wymagające wsparcia komputerowego realizowane są z wykorzystaniem profesjonalnego oprogramowania. Istnieją dokumenty potwierdzające, że zarządzanie procesami jest w tej instytucji stale doskonalone. Cyklicznie prowadzone są również działania z zakresu zarządzania ryzykiem w realizacji procesów (identyfikacja, analiza i reakcja na ryzyko).

Chcąc wykorzystać zaprezentowane powyżej ujęcie stadiów zarządzania procesowego konieczne wydaje się rozstrzygnięcie, które z procesów realizowanych przez urzędy samorządu terytorialnego uznawać będzie my za najważniejsze (kluczowe). Dla dalszych rozważań przyjęto propozycję zgodnie z którą, do procesów kluczowych należą wszystkie procesy uznane „za najważniejsze z punktu widzenia zadań urzędu, gminy (powiatu, województwa) i zadowolenia klienta" [*Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej*, 2015, s.57].

Jednym z pierwszych działań umożliwiających ustalenie kluczowych procesów w każdej organizacji (zarówno komercyjnej jak i niekomercyjnej) jest zdefiniowanie oczekiwań stawianych jej przez partnerów (stakeholders). W tabeli 1 ukazującej metodykę zarządzania procesowego w ujęciu własnym, wskazano działania i techniki pomocnicze prowadzące do identyfikacji potrzeb kluczowych partnerów organizacji. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wśród kluczowych partnerów obok mieszkańców (lokalnej społeczności), środowisk biznesowych (przedsiębiorców) znajdują się z pewnością podmioty trzeciego sektora, czyli organizacje pozarządowe. Oznacza to, że współpraca z organizacjami pozarządowymi jest kluczowym procesem realizowanym w jednostkach samorządu terytorialnego. Coraz częściej organizacje pozarządowe angażują się w tworzenie polityk publicznych gminy, powiatu czy województwa oraz realizację zadań z nich wynikających. Poziom tej współpracy nie jest najwyższy, czego dowodzą m.in. przywołane w kolejnym punkcie rezultaty badań. Z punktu widzenia wymogów stawianych procesowo dojrzałym instytucjom standaryzacja procesów związanych z kooperacją jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych wydaje się być zatem konieczna.

Tabela 23. Metodyka zarządzania procesowego w ujęciu własnym

Etapy metodyki zarządzania procesowego	Podejmowane działania	Techniki pomocnicze
1.Etap wstępny: identyfikacja potrzeb kluczowych partnerów organizacji	Ustalenie kluczowych partnerów organizacji. Określenie determinant funkcjonowania partnerów. Zdefiniowanie oczekiwań partnerów wobec organizacji i organizacji wobec partnerów.	Analiza stakeholders, model 5-ciu sił Portera, metody prognostyczne, mierniki satysfakcji partnerów, badanie rynku, metoda QFD, karty punktowe klientów.
2.Identyfikacja i klasyfikacja procesów realizowanych w organizacji.	Stworzenie listy procesów realizowanych w organizacji. Opisanie celów procesów. Identyfikowanie reguł i zasad determinujących obecny kształt procesów. Wskazanie właścicieli i adresatów procesów.	Mapy procesów[a], mapy relacji, analiza kluczowych czynników sukcesu[b], analiza łańcucha wartości Portera, metoda ABC, model referencyjny zarządzania procesowego, klasyfikator procesów, diagramy SIPOC, analiza Big Picture[c].
3.Ocena efektywności realizowanych procesów.	Ocena satysfakcji klientów. Zdefiniowanie cech procesów na podstawie wymagań klientów. Wyłonienie procesów wymagających usprawnień. Wskazanie nowych procesów.	Macierz spójności procesów[d], wykres kontrolny procesu, mierniki satysfakcji partnerów, analiza kosztów procesu, obserwacja i wywiady z partnerami, benchmarking, diagram Ishikawy, metoda ABC, karty kontrolne, histogramy.
4.Doskonalenie i projektowanie procesów oraz ich implementacja.	Zorganizowanie zespołów procesowych i przydzielenie zasobów. Ponowne „mapowanie" procesów organizacji.	Metody heurystyczne, wykres Gantta, mapowanie, diagramy związków encji, sieci Petriego, flowcharting, metody zapobiegania błędom (np.: Poka-Yoke), metody transakcyjne (np.; Action Workflow, SAMPO).
5.Pomiar i kontrola skutków wprowadzonych zmian w procesach.	Badanie poziomu zaspokojenia potrzeb partnerów. Porównanie odniesionych korzyści z kosztami zmian procesów. Wdrożenie programu ciągłej oceny realizowanych procesów.	Mierniki satysfakcji partnerów, analiza kosztów procesu, metoda Balanced Scorecard[e].

[a)] K. Perechuda prezentuje szereg technik zarządzania procesami (w tym mapę procesów) [K.Perechuda 1997, s. 34-54]

[b)] G. Bełz podejmuje interesującą próbę wykorzystania kluczowych czynników sukcesu do identyfikacji kluczowych procesów w organizacji [G.Bełz 2003, s. 71-78].

[c)] B.Barczak, A.Kozina charakteryzują analizę Big Picture w pracy [B.Barczak, A.Kozina 2004, s.411-425].

[d)] Sz. Cyfert., K. Krzakiewicz., opisują zasady konstruowania mapy relacji [Sz.Cyfert, K.Krzakiewicz 2004, s. 101-106].

[e)] M.Ćwiklicki, K.Muliński przedstawiają adaptację zróżnicowanej karty wyników do zarządzania procesowego [M.Ćwiklicki,.K.Muliński 2005, s.14-17].

Źródło: opracowanie własne.

2.8.2 Jakość współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i Starostwem Powiatowym w Krakowie[64]

W ramach projektu pn. „Jedność w rozmaitości – rozmaitość w jedności. Wzmocnienie dialogu obywatelskiego na rzecz rozwoju Powiatu Krakowskiego", realizowanego przez Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej, lidera projektu oraz partnerów projektu Starostwo Powiatowe w Krakowie i FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji[65] dokonano oceny jakości współpracy organizacji pozarządowych ze Starostwem Powiatowym w Krakowie. W ramach projektu przeprowadzono dwa rodzaje badań. W pierwszym przeprowadzono analizę zakresu współpracy, dokonano oceny jednostek administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych wskazując na zewnętrzne uwarunkowania współpracy i rezultaty współpracy. W drugim badaniu nacisk położono na identyfikację barier i poszukiwanie możliwości wdrożenia nowych form współpracy powiatu krakowskiego z organizacjami pozarządowymi. Całość badania przeprowadzono zgodnie z wytycznymi projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy"[66]. Podstawową metodą badawczą była dyskusja w grupach, prowadzona wg. scenariusza bazującego na założeniach „Niezbędnika do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi" autorstwa G. Makowskiego[67]. W badaniach - prowadzonych w terminie 30.06–11.08.2014 roku - wzięło udział łącznie 153 osoby[68], z czego 122 to przedstawiciele 83 organizacji pozarządowych, a 27 jednostek samorządu terytorialnego – głównie przedstawiciele gmin. W trakcie spotkań przekazywano uczestnikom tzw. listy kontrolne, tj. zbiór pytań pozwalających dokonać oceny poziomu współpracy. Zgodnie z propozycją G. Makowskiego, przyjęto, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi odbywa się na trzech kluczowych płaszczyznach i dotyczy:

- tworzenia polityki publicznej,

---

[64] W tej części opracowania wykorzystano fragmenty opracowania autorstwa: Gałecki A, Kafel T, Kudłacz M, Pawlina A, (konsultacja: M. Ćwiklicki): *Możliwości wdrożenia nowych form współpracy Starostwa Powiatowego w Krakowie z organizacjami pozarządowymi-raport z badań*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2014.

[65] Projekt był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego, nr projektu: POKL.05.04.02-00-G03/13-00.

[66] Szczegółowe informacje na temat tego projektu znajdują się na stronie: http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/Produkty,38.html.

[67] G. Makowski, *Niezbędnik do (samo)oceny współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi (Lokalny Indeks Jakości Współpracy)*, Program Współpracy, Warszawa 2012.

[68] Z pominięciem przedstawicieli Instytucji Partnerów Projektu.

- realizacji zadań publicznych,
- tworzenia warunków dla obywatelskiej aktywności -infrastruktura współpracy [*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf, s.12 dostęp 28.07.2015].

Dla celów badania przyjęto, że przez pojęcie polityki publicznej rozumiemy „działania podejmowane dla rozwiązywania najważniejszych problemów, które dotykają mieszkańców lokalnej społeczności (np. bezpieczeństwa, opieki społecznej, środowiska, zatrudnienia - autor). Obejmuje ona trzy kluczowe sfery – koncepcje rozwiązań problemów, działania publiczne (ich produkty), a także rezultaty tych działań (wpływ działań na dobrostan obywateli) [tamże]. Z kolei zadania publiczne zdefiniowano jako „działania, które podejmuje administracja samorządowa w ramach ustaw określających zakres ich kompetencji", natomiast infrastrukturę współpracy określono jako: „ogół lokalnie ukształtowanych czynników wpływających na funkcjonowanie organizacji pozarządowych oraz na współpracę pomiędzy sektorem samorządowym a trzecim sektorem (pozarządowym)" [tamże]. W tej ostatniej płaszczyźnie mieszczą się „zarówno instytucje działające na rzecz organizacji pozarządowych, dotyczące ich prawo miejscowe, jak i relacje oraz wzorce postępowań występujące w danej jednostce samorządu" [tamże].

Prowadzona w ramach badań[69] ocena poziomu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi objęła wszystkie wymienione wyżej płaszczyzny, a syntetyczne wyniki tej oceny zaprezentowano w tabeli 24.

Zgodnie z zaprezentowanymi w tabeli 24 wynikami badań poziom współpracy Starostwa Powiatowego w Krakowie z organizacjami pozarządowymi na wszystkich płaszczyznach, będących przedmiotem analizy nie był zadowalający. Podstawowym problemem przywoływanym wielokrotnie był brak komunikacji pomiędzy organizacjami oraz petryfikujący tą barierę brak infrastruktury do przesyłania informacji oraz słaba skłonność (z obu stron) do podejmowania inicjatyw.

Zwracano także uwagę na brak wiedzy i zaangażowania przedstawicieli NGO oraz na kłopoty nowo powstających organizacji, którym brakuje wsparcia na pierwszym etapie działalności [Gałecki A, Kafel T, Kudłacz M, Pawlina A, (konsultacja: M. Ćwiklicki), 2014 s.18-26].

[69] Autor pełnił w tych badaniach rolę eksperta ds. wdrożenia Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy.

Tabela 24. Ocena poziomu współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi i Starostwem Powiatowym w Krakowie

	Płaszczyzny współpracy		
	Tworzenie polityk publicznych	Realizacja zadań publicznych	Infrastruktura współpracy
Ocena poziomu współpracy [a]	2,3	2,64	2,65
Bariery współpracy	- brak przepływu informacji między organizacjami a Starostwem, co znacznie utrudniało dostęp do aktualnych danych organizacji i wyników ewaluacji programów, - trudność w uczestniczeniu przedstawicieli NGO w konsultacjach, które planowane były w godzinach przedpołudniowych.	- brak komunikacji i współpracy w zakresie promocji działań organizacji pozarządowych, - brak jednolitych standardów konkursowych pomiędzy wydziałami Starostwa ogłaszającymi konkursy, - brak jasnych standardów udzielania dotacji: brak uzasadnienia decyzji o odrzuceniu wniosku, brak wiedzy co należy poprawić przy kolejnej edycji wniosku, - brak profesjonalizmu urzędników gminnych oddelegowanych do współpracy z przedstawicielami NGO, - niski poziom wiedzy NGO o możliwościach współpracy.	- brak przepływu informacji między powiatem a organizacjami pozarządowymi, - brak wzajemnej promocji swoich działań, - brak spotkań z przedstawicielami powiatu, - brak spotkań z przedstawicielami innych NGO z terenu powiatu.

[a] Zastosowano 5-cio stopniową skalę, gdzie 5 oznaczało bardzo dobrą ocenę współpracy, a 1 praktyczny brak współpracy.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gałecki A, Kafel T, Kudłacz M, Pawlina A, (konsultacja: M. Ćwiklicki), 2014 s.12-17].

Działania prowadzące do usunięcia tak zdefiniowanych barier współpracy organizacji pozarządowych ze Starostwem Powiatowym doprowadziły do opracowania standardów współpracy Powiatu Krakowskiego z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami inicjatyw społecznych. Znalazły się wśród nich przede wszystkim: standardy wsparcia finansowego i pozafinansowego przez powiat krakowski, oraz standardy konsultacji społecznych programów i polityk publicznych realizowanych przez powiat krakowski, a także Strategia Komunikacji Powiatu Krakowskiego z Organizacjami Pozarządowymi [Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 130/2015 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 25 czerwca 2015 r]. Rozwiązania te mogą stanowić pewien

wzorzec dla innych jednostek samorządu terytorialnego umożliwiający im transformację w kierunku procesowo zarządzanej instytucji.

2.8.3 Standaryzacja procesów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Opracowanie standardów współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wymaga określania zbioru czynności, interakcji czy procesów jakie między nimi zachodzą. Próbę taką podjęła E. Bogacz-Wojtanowska wskazując kluczowe działania, które mogą być utożsamiane (w opinii autora) z kluczowymi procesami, jakie w ramach przyjętych płaszczyzn współpracy są podejmowane. Zostały one przedstawione w tabeli 25. Proponowane przez nią działania/procesy wpisują się w przyjęte w przywoływanym wcześniej *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* obszary działań charakterystyczne dla każdej z wymienionych płaszczyzn. Warto w tym miejscu nadmienić, że każdy obszar opisywany jest z perspektywy realizacji 6 zasad: efektywności, pomocniczości, jawności, suwerenności stron, uczciwej konkurencji i partnerstwa - które tym samym stają się osią całości modelu[70]. Są one konsekwencją zakorzenienia *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* w istniejących rozwiązaniach prawnych, przede wszystkim w zapisach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Autorzy *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* proponują by kolejnym krokiem (po zdefiniowaniu obszarów współpracy) było określenie narzędzi/wzorców działania, które wskazują rozwiązania niezbędne do właściwej realizacji współpracy w danym obszarze [*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, op. cit. s. 13]. Można tu zatem mówić również o konieczności wypracowania pewnych standardów w realizacji zadań/procesów typowych dla każdej płaszczyzny współpracy. Zdaniem twórców *Modelu* „samorządy mogą - w ich obrębie - tak dobierać i stosować narzędzia i wzorce działania, aby pozwoliły one na efektywne rozwiązywanie lokalnych problemów oraz wykorzystywanie szans rozwoju danej społeczności" [op. cit. s.16]. Taką próbę podjęto właśnie w Starostwie Powiatu Krakowskiego opracowując standardy współpracy Powiatu Krakowskiego z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami inicjatyw społecznych[71].

---

[70] Zasady te zostały szczegółowo opisane na w przywoływanym tu *Modelu współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, op. cit s.19-25.

[71] Standardy przygotowano w ramach projektu „Jedność w rozmaitości – rozmaitość w jedności. Wzmocnienie dialogu obywatelskiego na rzecz rozwoju Powiatu Krakowskiego", współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (nr projektu: POKL.05.04.02-00-G03/13-00).

Tabela. 25. Kluczowe procesy w ramach wyróżnionych płaszczyzn współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Płaszczyzny współpracy	**Kluczowe procesy/działania**
Tworzenie polityki publicznej	diagnoza problemów i wyzwań
	wzajemna wymiana informacji
	współtworzenie strategii i programów realizacji polityki publicznej
	konsultacja projektów aktów normatywnych
	ocena programów i polityki
Realizacja zadań publicznych	realizacja zadań publicznych
	partnerstwo projektowe
Tworzenie warunków dla obywatelskiej aktywności - infrastruktura współpracy	wspieranie inicjatyw organizacji pozarządowych
	wspieranie procesów integracji trzeciego sektora
	partnerstwa lokalne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Bogacz-Wojtanowska 2013, s. 280.

W propozycji tej przyjęto, że warunek spełnienia standardu zawiera opis uszczegółowiający standard, tj. warunki świadczące o tym, że standard jest spełniony, pozwalający na zrozumienie sposobu weryfikacji. Założono również, że może występować kilka warunków spełnienia standardów. Z kolei jako sposób weryfikacji standardu przyjęto opis sprawdzenia faktu realizacji standardu, prowadzący do jednoznacznej oceny, opartej na dowodach (np. dokumentacji, obserwacji) [Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 130/2015 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 25 czerwca 2015 r., s.2].

Ze względu na ograniczenia w objętości niniejszego opracowania podjęto decyzję o zaprezentowaniu tylko wybranych standardów współpracy Powiatu Krakowskiego z organizacjami pozarządowymi. Nieco bardziej szczegółowo przedstawiono standardy w zakresie wsparcia finansowego, pomijając całkowicie standardy w zakresie wsparcia pozafinansowego oraz standardy konsultacji społecznych programów i polityk i publicznych realizowanych przez Powiat Krakowski. Decyzja ta wynikała również z faktu, że liczna grupa uczestników badania opisanego w poprzednim punkcie niniejszego opracowania jako warunek udanej kooperacji podawała zwiększenie środków finansowych dedykowanych NGO oraz konieczność wprowadzenia jednolitych standardów przyznawania środków finansowych [Gałecki A, Kafel T, Kudłacz M, Pawlina A, (konsultacja: M. Ćwiklicki), 2014 s.18-26].

Przyjęto 15 warunków jakie muszą zostać spełnione, by można było uznać, że współpraca pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi odbywała się zgodnie z przyjętym standardem w zakresie wsparcia finansowego. Wymieniono je w tabeli 26 wraz z warunkami spełniania i sposobami weryfikacji standardu.

Tabela 26. Standardy współpracy finansowej pomiędzy Starostwem Powiatowym i NGO

Nr i nazwa standardu	**Warunek spełnienia standardu**	**Sposób weryfikacji standardu**
1.1. Istnieje roczny program współpracy z NGO.	Roczny program współpracy z NGO jest uchwalany przez Radę Powiatu do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.	Uchwała Rady Powiatu ws. rocznego programu współpracy z NGO
1.2. Konsultacje rocznego programu współpracy z NGO są przeprowadzane zgodnie z przyjętą procedurą.	Roczny program współpracy z NGO jest konsultowany z NGO w sposób jawny, otwarty oraz w sposób umożliwiający wszystkim chętnym wyrażenie swojej opinii. Treść projektu rocznego programu współpracy umieszczana jest na BIP oraz stronie internetowej urzędu. Konsultacje przebiegają zgodnie z „Procedurą konsultacji społecznych programów i polityk i publicznych realizowanych przez Powiat Krakowski”.	Protokół z konsultacji rocznego programu współpracy z NGO. Lista obecności ze spotkania konsultacyjnego
1.3. Ogłaszane konkursy ofert zakładają minimum 21 dni kalendarzowych na złożenie wniosku wraz z dokumentacją.	Do daty ogłoszenia konkursu ofert zawsze dodawane jest minimum 21 dni kalendarzowych, nie wliczając w to dnia ogłoszenia konkursu.	Ogłoszenie konkursowe z datą publicznego ogłoszenia oraz datą zamknięcia konkursu
1.4. Informacje o ogłaszanych konkursach są umieszczane na Portalu organizacji pozarządowych powiatu krakowskiego (ngo.powiat.krakow.pl) i przesyłane do NGO drogą elektroniczną np. za pomocą newslettera.	Starostwo każdorazowo zamieszcza informację o ogłaszanym konkursie na stronie internetowej ngo.powiat.krakow.pl oraz rozsyła ją poprzez newsletter listą mailingową. Działania wynikają z procedury wewnętrznej dotyczącej ogłaszania konkursów na dofinansowanie projektów NGO.	Strony internetowe z informacjami o konkursach Newsletter z informacją o konkursie
1.5. Wraz z ogłoszonym konkursem dostępne są dokumenty ułatwiające poprawne przygotowanie oferty pod	Regulamin konkursu zawiera rozdział o kwalifikowalności wydatków finansowych, wniosek o przyznanie środków finansowych, karty oceny	Regulamin konkursu Dokumentacja konkursowa.

Nr i nazwa standardu	Warunek spełnienia standardu	Sposób weryfikacji standardu
względem formalnym i merytorycznym.	merytorycznej wniosku.	
1.6. Działania konkursowe Starostwa Powiatowego są przeprowadzane z zachowaniem zasady konkurencyjności, przejrzystości oraz równości dostępu.	Istnieją transparentne i obiektywne kryteria oceny wniosków o dofinansowanie projektów oraz selekcji wniosków. Każda decyzja: odmowna lub aprobująca wniosek znajduje uzasadnienie w kryteriach oraz jest sporządzona na piśmie, które jest przesyłane Zainteresowanym. Działania wynikają z procedury wewnętrznej dotyczącej ogłaszania konkursu (rozdział dotyczący zasad oceny wniosków o dofinansowanie projektów wraz z kryteriami oceny).	Pisemne decyzje komisji rozstrzygającej konkursy
1.7. Starostwo Powiatowe organizuje przynajmniej jedno spotkanie informacyjne nt. poprawności złożenia wniosku o dofinansowanie minimum na 10 dni kalendarzowych przed terminem zamknięcia naboru.	Starostwo Powiatowe informuje NGO o terminie i miejscu organizacji spotkania poprzez zamieszczenie informacji minimum na 10 dni kalendarzowych przed wydarzeniem, na stronie internetowej ngo.powiat.krakow.pl oraz rozsyła ją poprzez newsletter listą .	Lista obecności ze spotkania informacyjnego
1.8. Każda decyzja dotycząca przyjęcia lub odrzucenia wniosku o dofinansowanie jest formułowana przez Starostwo Powiatowe w formie pisemnej (dopuszczalna jest wersja elektroniczna) .	Istnieje standardowy, pisemny wzór uzasadnienia decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku o dofinansowanie projektu.	Decyzje uzasadniające przyjęcie lub odrzucenie wniosku o dofinansowanie.
1.9. W przypadku błędów formalnych w ofercie, oferent jest wzywany do uzupełnienia oferty.	Istnieje lista braków formalnych we wniosku o dofinansowanie, które podlegają możliwości uzupełnienia, bez potrzeby odrzucenia przez Starostwo całego wniosku. Istnieje procedura uzupełniania wniosku o dofinansowanie projektu przez wnioskodawcę.	Pismo Starostwa Powiatowego do NGO wzywające do uzupełnienia oferty
1.10. Starostwo Powiatowe wyznacza przynajmniej jedną osobę po swojej stronie do kontaktu z organizacjami pozarządowymi w ogłoszeniu o konkursie.	Dla ogłaszanych konkursów każdorazowo wyznacza się osobę do kontaktów zewnętrznych. Dane teleadresowe (e-mail, telefon, imię i nazwisko) są zamieszczone w ogłoszeniu konkursowym.	Dokument powołujący pracownika Starostwa Powiatowego na osobę do kontaktów w sprawie konkursu na projekty. Dokumentacja konkursowa

Nr i nazwa standardu	Warunek spełnienia standardu	Sposób weryfikacji standardu
1.11. Istnieje możliwość uzyskania przez wnioskodawcę indywidualnej porady w zakresie technicznych aspektów złożenia wniosku o dofinansowanie.	Wskazana osoba do kontaktów zewnętrznych w trakcie trwającego otwartego konkursu pełni codzienny dyżur, podczas którego można skontaktować się z nią osobiście lub telefonicznie. Godziny dyżuru podane są do publicznej wiadomości.	Dokument powołujący pracownika Starostwa Powiatowego na osobę do kontaktów w sprawie konkursu na projekty. Strona internetowa z informacją o konkursach
1.12. Na wniosek oferenta Starostwo Powiatowe przekazuje informacje na temat przyczyny odrzucenia oferty.	Istnieje możliwość uzyskania dodatkowych informacji na temat przyczyn odrzucenia oferty. Po zgłoszeniu wniosku w formie pisemnej przez NGO, pracownik Starostwa podczas umówionego spotkania zaprezentuje szczegółowe dokumenty do wglądu.	Pisma zawierające szczegółowe informacje nt. przyczyn odrzucenia wniosku o dofinansowanie.
1.13. Starostwo Powiatowe organizuje przynajmniej jedno spotkanie informacyjne nt. najczęściej popełnianych błędów przy ubieganiu się o środki na realizację zadania publicznego.	Starostwo Powiatowe informuje NGO o terminie i miejscu organizacji spotkania informacyjnego nt. najczęściej popełnianych błędów przy ubieganiu się o środki na realizację zadania publicznego poprzez zamieszczenie informacji o planowanym szkoleniu minimum na 10 dni kalendarzowych przed wydarzeniem, na stronie internetowej ngo.powiat.krakow.pl oraz rozsyła ją poprzez newsletter listą mailngową z żądaniem potwierdzenia odczytu wiadomości. Starostwo Powiatowe przygotowuje prezentację z najczęściej popełnianymi błędami oraz powodami odrzucenia wniosku przez komisję.	Lista obecności ze spotkania informacyjnego
1.14. Starostwo Powiatowe bada zapotrzebowanie na uruchamianie nowych narzędzi współpracy finansowej.	Starostwo Powiatowe minimum raz do roku organizuje w formie zapytania NGO badanie zapotrzebowania na konkursy w poszczególnych obszarach wsparcia z wykorzystaniem listy mailingowej w żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości. Starostwo Powiatowe organizuje minimum raz do roku spotkanie w formie pogłębionych wywiadów z NGO, które zgłosiły drogą elektroniczną zapotrzebowania na konkursy	Raport z analizy zapotrzebowania Lista obecności ze spotkania w formie wywiadów pogłębionych.

Nr i nazwa standardu	Warunek spełnienia standardu	Sposób weryfikacji standardu
	w poszczególnych obszarach wsparcia. Działania wynikają z procedury wewnętrznej dotyczącej ogłaszania konkursu (rozdział dotyczący promocji konkursów oraz narzędzi komunikacji i transferu wiedzy na temat konkursów do NGO).	
1.15. Starostwo Powiatowe przeprowadza analizę adekwatności wysokości środków finansowych przeznaczonych na współpracę z NGO za ostatnie 2 lata.	Starostwo Powiatowe minimum raz w roku dokonuje wewnętrznej analizy wysokości środków finansowych wnioskowanych przez NGO wraz z badaniem obszarów zapotrzebowania na środki finansowe. Raport z analizy będzie podstawą do wnioskowania przez organ uchwałodawczo-kontrolny nt. środków finansowych na współpracę z NGO kolejny rok budżetowy.	Roczny program współpracy Starostwa Powiatowego z NGO.

Źródło: Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 130/2015 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 25 czerwca 2015 r., s.3-7.

Zaprezentowane w powyższej tabeli standardy współpracy w zakresie wsparcia finansowego wydają się być na tyle uniwersalne, że mogą być wykorzystane w podnoszeniu poziomu współpracy z organizacjami pozarządowymi zarówno w innych starostwach powiatowych, jak i pozostałych urzędach samorządowych, tak na poziomie gminy, jak i województwa. Stanowią one wyraz zobowiązania się Starostwa Powiatowego w Krakowie do ciągłego rozwoju i doskonalenia współpracy z organizacjami pozarządowymi i jednocześnie są potwierdzeniem rozwoju Starostwa w stronę pełnego uprocesowienia.

Podsumowanie. Przywoływany tu wielokrotnie *Model współpracy* prezentuje optymalny, ale też siłą rzeczy uproszczony stan „idealnej współpracy", który może stać się punktem odniesienia dla samorządów i organizacji pozarządowych w ich praktycznych działaniach. Model, jak każdy uproszczony obraz rzeczywistości, nie zawiera wszystkich aspektów, które odbiorcy mogą uznać za ważne dla osiągnięcia sukcesu we współpracy. Jednostki samorządu terytorialnego mogą - w ich obrębie - tak dobierać i stosować standardy działania, aby pozwoliły one na efektywne rozwiązywanie lokalnych problemów oraz wykorzystywanie szans rozwoju danej społeczności. O zastosowaniu konkretnych rozwiązań (poza obowiązkowymi) powinni zdecydować partnerzy, kierując się kryterium ich przydatności [*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych,* op. cit, s.11]. Tak właśnie stało się

w opisywanym tu przypadku Starostwa Powiatowego w Krakowie. Należy jednak pamiętać o wskazówce twórców *Modelu współpracy,* „by budować **spójny system współpracy** oparty na przedstawionych zasadach, przemyślanych formach i narzędziach, systematycznie monitorowany i udoskonalany, którego wdrażanie stanowi proces, zaplanowany i rozłożony w czasie w zależności zarówno od kondycji sektora pozarządowego, jak i przygotowania samorządu lokalnego [tamże s.16].

Można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że działania podjęte przez Starostwo Powiatowe w Krakowie wraz z organizacjami pozarządowymi odbywają się zgodnie z tymi wskazówkami przybliżając organizacje obu partnerów do stadium dojrzałości procesowej.

2.9. Model wymiarowy różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów[72]

2.9.1. Wstęp

Projekt jest to specyficzny rodzaj organizacji – organizacja tymczasowa, ustanowiona dla wytworzenia projektu, usługi lub innego wytworu[73]. Zaś projekt publiczny jest definiowany jako projekt, który jest podjęty, zarządzany lub nadzorowany przez jedną lub większą liczbę publicznie finansowanych organizacji [Kassel, 2010]. Wielu autorów utożsamia projekt publiczny z projektem rządowym lub projektem sektora publicznego np. [Wirick, 2009]. Taka definicja nie uwzględnia tych projektów publicznych, które są realizowane przeciwko rządowi, na przykład legalne lub nielegalne demonstracje opozycji czy projekty, mające na celu obalenie rządów. Kwestią dyskusyjną jest to, czy działania prowadzące do zmian rządów są projektami sektora rządowego – być może jest tak w państwach demokratycznych, ale na pewno nie jest tak w państwach rządzonych w sposób autokratyczny czy dyktatorski. Ruch „Solidarności" niewątpliwie był projektem publicznym i również niewątpliwie nie był projektem sektora rządowego. Wydaje się więc, że bardziej właściwą definicją projektu publicznego jest:

Projekt publiczny jest to projekt realizowany z zaangażowaniem sektora publicznego lub realizowany z zaangażowaniem podmiotów kierujących lub zainteresowanych kierowaniem sektorem publicznym.

Badaczom zajmującym się różnicami pomiędzy organizacjami sektora publicznego oraz organizacjami innych sektorów przyświecają trzy rodzaje celów [Rainey i in., 1976]: pragmatyczny, czyli wyjaśnianie powodów podejmowania decyzji, teoretyczny, czyli zbieranie i systematyzowanie wiedzy oraz preskryptywny, czyli możliwość określenia, jakie rozwiązania są dobre, a jakie złe. Analogiczne zadania można postawić przed badaczami zajmującymi się różnicami pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami.

Pierwszy zestaw różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami może wynikać z różnic pomiędzy organizacjami publicznymi, a innymi rodzajami organizacji. Długoterminowe więzi interpersonalne z większym prawdopodobieństwem wytwarzają się w organizacjach permanentnych, niż w projektach. Drugi rodzaj różnic to różnice specyficzne wyłącznie dla projektów. Na przykład w procesie przeglądu bram projektów publicznych występuje mniej bram, niż w procesach stosowanych w projektach prywatnych.

---

[72] **Dr Stanisław Gasik**, PMP, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, s.gasik@vistula.edu.pl. Rozdział zawiera część wyników projektu „Model dojrzałości krajowych systemów realizacji projektów publicznych" sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/D/HS4/01752.

[73] Definicja częściowo bazuje na definicji PMI (2013), ale nie odnosi się do często kwestionowanego wymagania unikalności produktu – budowa każdego domu jest projektem, niewiele domów jest unikalnych.

Różnice pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami mogą więc być wynikiem:

- różnic pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami innych sektorów,
- różnic specyficznych dla projektów, czyli różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi projektami.

W badaniach organizacji istnieją trzy główne modele różnic pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi [Scott, Falcone, 1998]:

- model generyczny,
- model podstawowy,
- model wymiarowy.

Zgodnie z wymiarem generycznym, wszystkie organizacje są takie same, nie występują zasadnicze różnice pomiędzy organizacjami publicznymi a biznesowymi. W obszarze projektów podejście takie oznaczałoby, że nie istnieją różnice pomiędzy projektami publicznymi a projektami prywatnymi. Przejawem istnienia takiej szkoły było podejście Project Management Institute, przynajmniej do czasu opublikowania standardu zarządzania dla programów rządowych [PMI, 2006]. Ogólne zasady budowy harmonogramu czy zarządzania jakością są takie same dla projektów publicznych oraz innych rodzajów projektów.

Zgodnie z modelem podstawowym (*core model*), istnieją zasadnicze różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i innych sektorów. Różnice wynikają z faktu statusu formalnego organizacji, który pociąga za sobą zasadnicze różnice w procesach realizowanych w organizacjach różnych sektorów. W obszarze projektów takie podejście może się przejawiać eksponowaniem na przykład sposobów zarządzania zakupami czy zarządzania interesariuszami, w których istnieją zasadnicze różnice wynikające z regulacji prawnych, na przykład dotyczących zakupów publicznych. Szkoła podstawowa została zainicjowana przez stwierdzenie Sayre [1953], że „organizacje prywatne i publiczne są podobne we wszystkich nieistotnych aspektach".

Model wymiarowy to taki, w którym „publiczność" organizacji może być rozpatrywana w kilku wymiarach. Dla każdego z nich można zaobserwować kontinuum wartości od całkowicie prywatnej do całkowicie publicznej. A więc organizacje mogą być mniej lub bardziej publiczne. Wymiarami publiczności są [Perry, Rainey, 1988]:

- własność,
- finansowanie
- tryb kontroli społecznej.

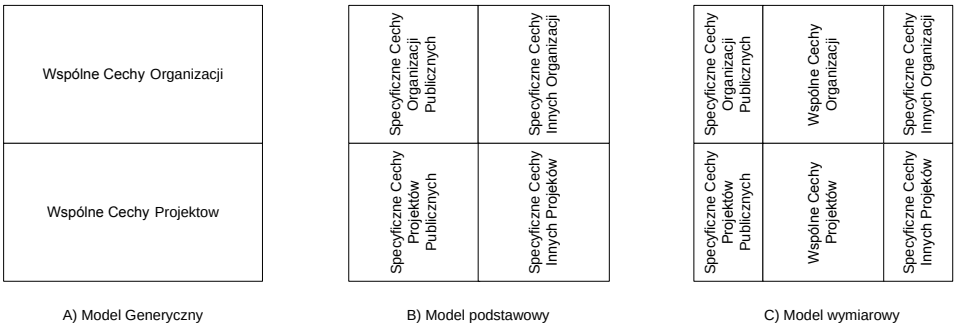
Najbardziej publiczne są te organizacje, które są posiadane przez państwo, finansowane przez państwo i podlegają kontroli społecznej wyłącznie ze strony państwa. Do tej grupy należą wszystkie agendy rządowe, czyli np. ministerstwa i urzędy centralne. Najbardziej prywatne są organizacje, które są posiadane i finansowane przez prywatne podmioty, a kontrolowane są przez siły rynkowe. Ale, zgodnie z podejściem wymiarowym, mogą istnieć organizacje, które w wymiarze posiadania i finansowania są publiczne, zaś w wymiarze kontroli poddane są kontroli rynkowej – przykładem są publiczne uczelnie wyższe, posiadane i finansowane przez państwo, które muszą konkurować z uczelniami prywatnymi. Istnieją organizacje posiadane

przez prywatne podmioty, finansowane przez państwo, podlegające kontroli społecznej (niekoniecznie finansowej), na przykład firmy prywatne odpowiedzialne za utrzymanie dróg publicznych. Z kolei przykładem organizacji posiadanej i finansowanej przez podmioty prywatne, ale podlegającej kontroli państwowej są przedsiębiorstwa dostarczające energię.

Trudno jest zakładać, że badacze będą zwolennikami innych modeli różnic na poziomie projektów, niż na poziomie organizacji. Ogólny zarys tych różnic prezentuje więc **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**.

Badacze zajmujący się projektami, komunikują swoje przekonania dotyczące różnic w sposób niejawny lub jawny. Jawnemu opisywaniu różnic poświęcona jest dalsza część artykułu. Najpierw zajmiemy się niejawnie demonstrowanymi przeświadczeniami.

.



Rysunek 17. Modele różnic pomiędzy rodzajami projektów

Niektórzy badacze analizują projekty publiczne, ale formułują konkluzje w sposób ogólny, nie zastrzegając, że są one ważne tylko dla projektów publicznych (np. [Boersma i in., 2007], [Chou, Yang, 2012], [Couillard i in. 2009], [Dey, 2000]). Można z tego wyciągnąć wniosek, że uważają oni, że projekty publiczne nie różnią się od projektów prywatnych. Kolejna grupa to ci badacze, którzy wyrażają jawnie przekonanie, że wyniki ich badań wykonywanych w sektorze publicznym można uogólnić na wszystkie projekty (np. [Aubry i in., 2011]). Odnosząc się do klasyfikacji Scotta i Falcone, należy ich zaliczyć do przedstawicieli modelu generycznego. Inne podejście polega na tym, że badacze prowadzą badania na projektach publicznych i jawnie lub niejawnie określają, że wyniki ich badań są ważne wyłącznie dla projektów publicznych – np. [Faridian, 2015], [Kim, Lee, 2009], [Kwak, Smith, 2009]. Inna grupa naukowców, charakteryzując badaną próbę projektów informuje, że przebadane zostały zarówno projekty publiczne, jak i prywatne, a następnie formułują wnioski dotyczące całej populacji projektów (np. [Helm, Remington, 2005], [Martinsuo i in., 2006], [Mengel i in., 2009], [Reich, 2007]). Z takiego podejścia można wyciągnąć wniosek, że badacze ci uznają, że pomiędzy projektami publicznymi a prywatnymi istnieją różnice, ale włączenie do badanej próby przedstawicieli obydwu tych powoduje uśrednienie wartości, umożliwiające wyciągnięcie wniosków prawdziwych dla całej populacji projektów. Obydwie te grupy należy zaliczyć do przedstawicieli modelu wymiarowego. Nie można formułować wniosku, że są

oni przedstawicielami modelu podstawowego, ponieważ ich wnioski zwykle dotyczą tylko podzbioru, a nie wszystkich właściwości projektów.

Zarządzanie projektami jest, w porównaniu z ogólnym zarządzaniem organizacjami, obszarem dobrze skodyfikowanym. Za najważniejsze wydawnictwo w tym obszarze przyjęło się uważać PMBOK® Guide [PMI, 2013], [Reich, Wee, 2006[74]], który dzieli wiedzę o zarządzaniu projektami na dziesięć powiązanych obszarów. A więc analiza różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów jest to analiza różnic sposobów zarządzania w dziesięciu obszarach składowych. Wyniki tej analizy przedstawione są w następnych rozdziałach. Wyniki badań dotyczących ogólnie organizacji także pogrupowano zgodnie z tym kryterium podziału.

Jako kryterium kwalifikacji cech rozróżniających pomiędzy poziomami – ogólnie organizacji lub projektów – przyjęto obszar, będący głównym przedmiotem zainteresowania badaczy. Zakwalifikowanie do jednego z dwóch poziomów nie przesądza o możliwości lub niemożliwości rozciągnięcia wniosków na drugi z poziomów.

2.9.2 Zarządzanie zasobami ludzkimi

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Badacze organizacji wiele uwagi poświęcają zagadnieniom związanym z personelem organizacji publicznych. Posiadanie organizacji przez rząd wpływa istotnie na procesy zarządzania personelem [Rainey, Bozeman, 2000] i na zachowania pracowników. Liczne badania stwierdzają mniejsze zaangażowanie w pracę pracowników sektora publicznego niż innych sektorów [Goulet, Frank, 2002, Buchanan, 1975, Rainey i in., 1986, Boyne, 2002, Boyne, 1998, Subramanian, Kruthika, 2012, Rainey, 2014]. Jest to wyjaśniane nieprecyzyjnymi, rozmytymi celami organizacji publicznych, nie pozwalającymi na bezpośrednią weryfikację efektów pracy [Buchanan, 1974]. Brak zaangażowania jest w pewnym sensie sankcjonowany przez menadżerów sektora publicznego, którzy mają mniejsze oczekiwania co do zaangażowania podwładnych, niż w sektorze prywatnym [Buchanan, 1974]. Mniejszemu zaangażowaniu towarzyszy mniejsza satysfakcję zewnętrzną z pracy w sektorze publicznym [Wang i in., 2012].

Pracownicy różnią się podatnością na motywacje różnych rodzajów. Pracownicy sektora publicznego są mniej podatni na motywacje zewnętrzne [Buelens, Van den Broeck, 2007], mniejszą wagę niż pracownicy sektora prywatnego przykładają do bodźców finansowych [Rainey, Bozeman, 2000, Rainey i in., 1986, Rainey, 2014]. Menadżerowie w sektorze publicznym są mniej materialistyczni [Boyne, 2002, Boyne, 1998]. Pracownicy sektora publicznego są motywowani osiągnięciami, zaś sektora prywatnego władzą [Andersen, 2010]. W sektorze publicznym czynnikami najbardziej motywującymi do pracy są stabilna, bezpieczna przyszłość, szansa nauczenia się czegoś nowego oraz szansa wykorzystania specjalnych zdolności [Jurkiewicz i in., 1998], znaczenie usług publicznych, włączenie do realizacji

[74] PMBOK® Guide jest wydawany cyklicznie w odstępach kilkuletnich, stąd różnica w datach opublikowania dokumentu i opublikowania opinii o nim. Analiza Reich i Wee dotyczyła trzeciego wydania PMBOK® Guide, zaś aktualną w roku 2016 jest wersja piąta.

polityk publicznych, poświęcenie się dla innych, odpowiedzialności i integralności [Rainey, Bozeman, 2000], zaś w sektorze prywatnym wysokie wynagrodzenie, szansa bycia przywódcą oraz szansa awansu [Jurkiewicz i in., 1998].

Sektory są zróżnicowane pod względem stosowanych sposobów kierowania. W organizacjach publicznych menadżerowie zwykle mają mniejsze możliwości stosowania bodźców finansowych [Fottler, 1981]. W organizacjach publicznych charyzma przywódców jest ważniejsza niż w sektorze prywatnym [Fottler, 1981], zapewne dlatego, że w instytucjach rządowych zarządzanie odbywa się częściej przez przekonywanie, niż przez przymus [Buchanan, 1975]. Menadżerowie w organizacjach prywatnych mają większą rozmaitość wewnętrznych działań organizacyjnych, większą autonomię w zakresie ich używania, i lepsze opcje wykorzystywania środowiska [Hvidman, Andersen, 2014]. Wiele badań pokazuje, że menadżerowie publiczni nie mają odpowiedniej władzy, żeby sprawnie zarządzać personelem [Rainey, Bozeman, 2000]. Wyżsi przełożeni w sektorze publicznym są mniej chętni do delegowania uprawnień [Rainey, 2014].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. W projektach publicznych potrzeba więcej zasobów ludzkich, żeby kontrolować spełnianie ograniczeń wynikających z nadzorowania projektów publicznych przez różne instytucje [Wirick, 2009]. Ale niekonkurencyjność organizacji publicznych na rynku pracy, w porównaniu z firmami prywatnymi, powoduje niższą jakość personelu w projektach publicznych niż w prywatnych [Mouly, Sankaran, 2007]. Sterowany komitetami sektor publiczny mniej zachęca elitę zarządzania projektami, niż sektor prywatny [Peled, 2000]. Te cechy sektora publicznego utrudniają, postulowane np. przez Gomesa i współpracowników [Gomes i in., 2012], powoływanie na kierowników projektów publicznych ludzi z sektora prywatnego. Nieatrakcyjność sektora publicznego może także wyjaśniać koncentrację kierowników sektora publicznego na jednym projekcie, podczas gdy w sektorze prywatnym występuje zainteresowanie wieloma projektami realizowanymi w jednej firmie [Coster, Van Wijk, 2015].

Inne zależności, niż do kierowników projektów, odnoszą się do członków zespołów. Wirick zwraca uwagę na długoterminową naturę zatrudnienia w sektorze publicznym wynikającą z systemów ochrony służby cywilnej i zatrudniania [Wirick, 2009]. Wynikają z tego mniejsze możliwości w zakresie budowania i modyfikowania zespołu projektu. Zjawisko to pociąga za sobą także występowanie silnych normy grupowych – wierność małej grupie jest ważniejsza, niż wierność całej organizacji [Wirick, 2009].

Ze względu na wiele zależności między jednostkami i komórkami organizacyjnymi w sektorze publicznym, zwiększa się tam potrzeba jasnego definiowania przywództwa i odpowiedzialności [Cats-Baril, Thompson, 1995]. Kierownicy w projektach publicznych muszą mieć interakcje, negocjować i brać udział w rozwiązywaniu dysput w zewnętrznym otoczeniu [Torres, Pina, 2004]. Ponieważ dyrektorzy sektora publicznego mają mniej upoważnień, niż w sektorze prywatnym, precyzyjny wybór lidera projektu mającego umiejętności zarówno techniczne jak i polityczne, jest szczególnie ważny [Cats-Baril, Thompson, 1995]. Specyfiką projektów publicznych są częste zmiany decyzji, m. in. ze względu na zmiany odpowiedzialnych urzędników i liderów politycznych [Pūlmanis, 2015].

2.9.3. Zarządzanie jakością

Różnice pomiędzy sektorami w obszarze zarządzania jakością nie przyciągnęły uwagi zbyt wielu badaczy.

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. W sektorze publicznym często nie istnieje konkurencja dla świadczenia usług (np. wydawanie zezwoleń czy regulacja ruchu samochodowego), co nie sprzyja podnoszeniu jakości usług [Boyne, 1998, Fottler, 1981, Meier, O'Toole, 2011]. Ale niektóre usługi publiczne, np. związane ze zdrowiem czy edukacją, działają w warunkach konkurencji – mogą być świadczone zarówno przez instytucje publiczne jak i prywatne. W tej sytuacji występuje presja konkurencyjna, co może spowodować podniesienie jakości.

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Jakości produktów projektów publicznych nie sprzyja także niższa jakość personelu w instytucjach publicznych [Mouly, Sankaran, 2007]. Niezależnie od tego Kwak i współpracownicy sugerują opracowywanie szczególnie dobrych procesów zarządzania jakością w projektach publicznych [Kwak i in., 2014]. Jeśli chodzi o szczególnie ważne cechy jakościowe, projekty publiczne większy niż projekty prywatne nacisk kładą na dostępność i efektywność wytworzonych produktów [Hasty i in., 2012].

2.9.4. Zarządzanie integralnością

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Spośród wielu zagadnień, dotyczących różnic w zarządzaniu integralnością projektów, szczególnie wiele uwagi badacze poświęcają zagadnieniom związanym z ograniczeniami biurokratycznymi (tzw. czerwone taśmy), określaniu celów oraz ocenie ich osiągania oraz projektów publicznych.

Charakterystyczną cechą sektora publicznego jest występowanie tzw. „czerwonych taśm" (ang. *red tape*), czyli formalnych uregulowań, procedur i zasad obowiązujących w tym sektorze. Pojęcie to pochodzi z 17-wiecznej Anglii, w której oficjalne dokumenty obwiązywano czerwoną taśmą [Kaufman, 1977]. Czerwone taśmy zostały zakwalifikowane do obszaru zarządzania integralnością, ponieważ stanowią one rodzaj ograniczeń, które przez PMBOK® Guide [PMI, 2013, str. 72] są kwalifikowane do obszaru zarządzania integralnością – potencjalnie mogą mieć wpływ na wszystkie obszary zarządzania, a ich przezwyciężanie także może wymagać zintegrowanych działań we wszystkich obszarach.

Badania wykazały większy wpływ czerwonych taśm na funkcjonowanie kierowników w sektorze publicznym, niż w prywatnym [Baldwin, 1990]. Mówiąc inaczej organizacje publiczne są bardziej zbiurokratyzowane [Bozeman i in. 1992, Boyne, 2002]. Czerwone taśmy zmieniają się w zależności od poziomu wpływu politycznego, szczególnie te, które dotyczą personelu. Im większym wpływom podlega organizacja, tym więcej jest w nich czerwonych taśm [Bozeman, Bretschneider, 1994]. Czerwone taśmy mogą być traktowane pozytywnie, jeśli przyczyniają się do ochrony pracowników czy klientów, lub jeśli zapewniają większą rozliczalność [Bozeman i in. 1992].

Organizacje publiczne różnią się od organizacji prywatnych pod względem sposobów definiowania i osiągania celów. W organizacjach prywatnych głównym celem jest zysk, zaś w publicznych może występować wiele celów [Boyne, 1998].

W organizacjach publicznych zysk albo w ogóle nie jest celem albo jest jednym z wielu celów [Rainey, Bozeman, 2000]. Za cele w sektorze publicznym przyjmowane są np. wydajność, rozliczalność publiczna, sprawiedliwość, otwartość, reagowanie na politykę, uczciwość, właściwy proces, równość społeczna, kryteria dystrybucji wytworzonych dóbr, czy poprawność moralna zachowania [Boyne, 1998, Rainey, 2014]. Możliwe są konflikty między celami [Fottler, 1981, Rainey, 2014]. Cele mogą być sprzeczne (np. efektywność vs. otwartość na publiczny nadzór). Różne instytucje mogą mieć różne wymagania [Rainey, 2014]. Cele mogą być niestabilne ze względu na zmiany polityk publicznych [Buchanan, 1974].
Specyfika celów sektora publicznego powoduje, że sukces, czyli osiągnięcie celów, jest trudno mierzalny w sektorze publicznym, więc większy akcent jest tam położony na kontrolę parametrów wejściowych niż wyjściowych [Fottler, 1981].

W zakresie governance organizacje publiczne mają większą liczbę zewnętrznych ośrodków władzy i wpływu, które w dodatku często działają niezależnie od siebie [Rainey, 2014].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Wirick i Pūlmanis zwracają uwagę, że w projektach publicznych nie ma jednego celu – maksymalizacji zysku – jak to jest w projektach prywatnych [Wirick, 2009, Pūlmanis, 2015]. Cele te mogą być sprzeczne [Wirick, 2009]. Różnorodność celów może wynikać z dużej liczby interesariuszy projektów publicznych [Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013]. Głównymi interesariuszami, którzy mogą na różne sposoby definiować sukces projektu publicznego są instytucje, dla których projekty są realizowane (spełnianie wymagań publicznych) oraz ich wykonawcy (osiągnięcie uczciwego, planowanego zysku [Jackson, 2004]. Trudność w określeniu celów projektu publicznego może także wynikać z ich realizacji w organizacjach, które same mają trudności z identyfikowaniem miar efektów i misji [Wirick, 2009]. Jednocześnie, ze względu na wiele zależności między departamentami realizującymi projekty, zwiększa się potrzeba jasnego definiowania celów projektu [Cats-Baril, Thompson, 1995]. W związku z tym szczególnie ważne w projektach sektora publicznego jest wczesne wykazanie, że korzyści są realistyczne i osiągalne oraz określenie metodyki oceny tych korzyści [Kwak i in., 2014]. Projekty publiczne nie osiągają swoich celów, czyli ponoszą porażki, nie dlatego, że brakuje im zasobów, ale dlatego, że są źle zarządzane [Barkley, 2011]. Powodami porażek mogą być biurokracja, nierealne cele, złe planowanie, słabe zespoły (czyli powody wewnętrzne) oraz polityka, mieszanie się polityków, skutkujące złym ukierunkowaniem i marnowaniem zasobów programów, czyli powody zewnętrzne [Barkley, 2011].

Ze względu na dużą liczbę interesariuszy [Pūlmanis, 2015], w tym podmiotów zaangażowanych bezpośrednio w realizację projektów publicznych, szczególnie ważne jest ustanowienie i stosowanie w nich formalnych struktur governance [Barkley, 2011, Kwak i in., 2014]. W sektorze publicznym zwykle jest mniej bram faz decyzyjnych, a procedury są częściej ustalane przez podmioty zewnętrzne [Williams i in., 2012]. W sektorze publicznym governance i zarządzanie są dokładniej oddzielone niż w sektorze prywatnym – kto inny zarządza, a kto inny podejmuje zasadnicze decyzje [Williams i in., 2012].

Przy inicjowaniu projektów publicznych można zauważyć braki odpowiednich analiz [Pūlmanis, 2015]. Decyzje dotyczące uruchamiania projektów, wypra-

cowane na podstawie odpowiednich analiz, mogą być zmieniane przez polityków [Spittler, McCracken, 1996]. O wyborze projektów publicznych czasami decydują rządy, bez uwzględniania opinii społeczności, co w efekcie zmniejsza poparcie dla projektu [Mouly, Sankaran, 2007].
W sektorze publicznym kierownicy mają mniejszą autonomię planowania, ponieważ cele są określone przez statut i regulacje rządowe [Fottler, 1981]. Projekty w sektorze prywatnym są bardziej precyzyjnie zorganizowane [Coster, Van Wijk, 2015]. Planowanie projektów publicznych jest bardziej nastawione na zewnętrzne zależności, zaś w sektorze prywatnym – na wewnętrzne [Bretschneider, 1990]. W sektorze publicznym trzeba na przykład dokładniej zaplanować zakupy, czy zarządzanie interesariuszami zewnętrznymi.

Ograniczenia, wynikające z procesu kontroli są bardziej znaczące w sektorze publicznym [Fottler, 1981]. Organizacja procesu kontroli jest łatwiejsza w sektorze prywatnym, ponieważ w sektorze tym jest jedno główne kryterium efektywności [Fottler, 1981]. W projektach publicznych konieczne jest tworzenie równowagi pomiędzy wymaganiem publiczności dotyczącym nadzoru i kontroli, a atmosferą wrogości, która może wynikać u wykonawców z poczucia braku zaufania wśród prywatnych wykonawców wynikającego z tej kontroli [Kassel, 2010]. W sektorze publicznym nakładają się mechanizmy nadzoru na przykład ze strony obieralnego urzędu, instytucji nadzorujących typu izb audytowych, izb finansowych, ciał ustawodawczych, wybieranych urzędników [Wirick, 2009].

2.9.5 Zarządzanie harmonogramem

Harmonogram – który zawsze musi mieć swój dobrze określony koniec – jest specyficzny dla realizacji projektów. Jeśli w organizacji zostanie zbudowany niecykliczny harmonogram, to znaczy, że mamy do czynienia z projektem, a nie z nieograniczoną czasowo organizacją. Zapewne dlatego badacze nie interesują się zarządzaniem harmonogramem w organizacjach innych niż projektowe.
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Projekty publiczne wyróżniają się długim cyklem życia ich produktów [Kwak i in., 2014]. Okres wykorzystania budynków, mostów czy dróg to zwykle co najmniej wiele dziesięcioleci. Pozostaje to w sprzeczności z cyklem planowania projektów, który może być krótszy niż w projektach prywatnych ze względu na konieczność uwzględniania cyklów wyborczych [Wirick, 2009]. A to z kolei jest sprzeczne z ogólnie dłuższym cyklem realizacji projektów publicznych niż prywatnych [Hobbs, Aubry, 2008], chociaż w niektórych rodzajach projektów publicznych, np. wdrażania systemów klasy ERP, cykl ten jest krótszy niż w projektach sektora prywatnego [do Céu Alves, Amaral Matos, 2013]. Być może te sprzeczności powodują, że projekty rządowe mają najwyższy współczynnik przekroczenia harmonogramu [Zwikael, 2009]. Innym powodem może być samo stosowanie technik zarządzania projektami – niektóre badania wykazują, że stosowanie tych technik pozytywnie wpływa na realizację krytycznych czasowo projektów, ale nie na projekty zwykłe, szybkie, czy błyskawiczne [Kwak i in., 2014]. Czynnikami, które pozytywnie wpływają na zarządzanie harmonogramem w projektach publicznych są m. in. koordynacja udziału interesariuszy, sposób wpro-

wadzania zmian przez właściciela w trakcie realizacji projektu czy właściwe przygotowywanie harmonogramów i zmian [Hwang i in., 2013].

2.9.6. Zarządzanie ryzykiem

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. W sektorze publicznym większy nacisk, niż w sektorze prywatnym, kładzie się na unikanie ryzyka [Fottler, 1981]. Pracownicy są bardziej ostrożni [Rainey, 2014]. W organizacjach publicznych poziom kontroli jest większy, a badania wykazały, że menadżerowie w organizacjach z wyższym poziomem kontroli wewnętrznej są mniej chętni do podejmowania ryzyka niż tam, gdzie ta kontrola jest niższa [Bozeman, Kingsley, 1998]. Formalizacja procesów jest także większa w sektorze publicznym, a ci sami badacze stwierdzili, że menadżerowie w organizacjach z wyższym poziomem formalizacji i czerwonych taśm są mniej skłonni do podejmowania ryzyka niż ci, gdzie poziom ten jest niższy [Bozeman, Kingsley, 1998]. Jak napisano wyżej, cele w organizacjach publicznych są mniej jasno określone, niż w sektorze publicznym, a menadżerowie, którzy mają niejasno sformułowane cele, mają mniejszą skłonność do podejmowania ryzyka, niż ci, którzy mają dobrze określone cele [Bozeman, Kingsley, 1998].
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Ryzyko może się przejawić w każdej fazie wielkich projektów publicznych [Baldry, 1998]. W związku z tym w projektach publicznych szczególnie ważne jest opracowanie planów awaryjnych i monitorowanie ryzyk a następnie stosowanie formalnego procesu zarządzania ryzykiem [Kwak i in., 2014], tym bardziej, że niewłaściwe informacje o ryzykach są normą w projektach publicznych [Pūlmanis, 2015]. Specyfiką procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym jest lekceważenie wczesnych sygnałów ostrzegawczych – które są wykorzystywane w sektorze prywatnym [Williams i in., 2012]. Przyczyną obciążenia projektów publicznych szczególnie dużym ryzykiem są długie horyzonty planowania i złożone otoczenie [Pūlmanis, 2015].

Kary za nie przestrzeganie ograniczeń regulacyjnych oraz możliwa krytyka ze strony opozycji powodują, że projekty publiczne są negatywnie nastawione do ryzyk [Wirick, 2009]. Pytaniem specyficznym dla projektów publicznych jest: jak sprawiedliwie rozłożyć ryzyka między stronę publiczną a prywatną [Kassel, 2010]?
Za główne powody problemów z wielkimi projektami publicznymi uznaje się governance, zarządzania projektami i zarządzania kontraktami [Patanakul, 2014]. Ponieważ problemy są zwykle wynikiem wcześniej istniejących ryzyk, można uznać, że obszary te są głównymi przyczynami ryzyk projektów publicznych.

2.9.7. Zarządzanie zakupami

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Podstawową cechą odróżniającą zakupy sektora publicznego od zakupów sektora prywatnego jest ich formalizacja [Rainey, Bozeman, 2000]. Rząd w sposób istotny wpływa istotnie na procesy zakupów [Rainey, Bozeman, 2000]. Zakupy publiczne odbywają się na podstawie regulacji prawnych, zaś w sektorze prywatnym mogą być wykonywane na podstawie arbitralnych decyzji właścicieli. W projektach publicznych często decydującą rolę odgrywa kryterium ceny, zapewne ze względu na to, że jak napisano wcześniej,

parametry wejściowe w projektach publicznych są łatwiejsze do kontrolowania, niż parametry wyjściowe [Fottler, 1981].
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Kryteria oceny kupowanych dóbr są różne dla projektów publicznych i projektów prywatnych [Bretschneider, 1990].

Pomiędzy kontraktami a zarządzaniem projektami istnieje zależność dwustronna. Kontrakty mają szczególną rolę w projektach publicznych, a także kontrakty mogą być realizowane z wykorzystaniem technik zarządzania projektami [Faridian, 2015]. Zarządzanie projektami i elektroniczne zarządzanie zamówieniami są uważane za przyszłość sposobów organizowania i zarządzania publicznego na świecie [Faridian, 2015]. Ponieważ projekty publiczne opierają się w dużej mierze na zakupach, konieczne jest zapewnienie wydajnej współpracy z personelem ds. zakupów i wydajnego procesu zakupów [Kwak i in., 2014].

Ze względu na negatywne nastawienie organizacji publicznych do ryzyk [Fottler, 1981], dla projektów publicznych zaleca się rozważenie rozwiązań „z półki" zamiast wysoce ryzykownego opracowywania nowych produktów, tam gdzie jest to możliwe [Kwak i in., 2014].

2.9.8. Zarządzania zakresem

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. W organizacjach permanentnych zakres jest wyznaczony historycznie i/lub przez statut. Organizacje permanentne zwykle są powoływane do realizacji tych samych celów na długich odcinkach czasu. W związku z tym zarządzanie zakresem jest bardziej istotne dla projektów niż dla organizacji permanentnych. Nie było więc zbyt wielu powodów analizowania różnic pomiędzy organizacjami publicznymi a prywatnymi w obszarze zarządzania zakresu. Jedną z niewielu wskazanych różnic na poziomie organizacji jest większa stabilność produkcji w sektorze publicznym niż w prywatnym [Meier, O'Toole, 2011]. W sektorze publicznym daje się zaobserwować większa złożoność prac ze względu na większą liczbę interesariuszy [Boyne, 1998].
Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Specyficzna dla projektów jest różnica rozmiaru zakresów: projekty publiczne mają zwykle większy rozmiar [Kwak i in., 2014] i są bardziej złożone [Wirick, 2009]. Sektor publiczny radzi sobie z tym problemem poprzez podział programów i projektów na mniejsze, łatwiejsze do zarządzania projekty i podporojekty [Kwak i in., 2014]. W projektach zakres jest wyznaczany przez kartę projektu, wymagania oraz strukturę podziału pracy [PMI, 2013]. Każdy projekt realizuje specyficzne, jednorazowo zdefiniowane potrzeby i wymagania. Identyfikowanie potrzeb i wymagań w projektach publicznych jest trudniejsze, bardziej złożone, ponieważ służą one szerszej publiczności [Wirick, 2009]. Zakres projektu i poziom ambicji interesariuszy w projektach publicznych znacznie zmieniają się z upływem czasu [Pūlmanis, 2015].

2.9.9. Zarządzanie kosztami i cenami

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Posiadanie organizacji przez rząd wpływa istotnie na procesy budżetowania i księgowania [Rainey, Bozeman, 2000]. Budżety organizacji publicznych są zatwierdzane przez zewnętrzne wzglę-

dem nich instytucje [Bretschneider, 1990]. Nie występują bezpośrednie relacje finansowe między usługodawcą a klientem [Spicker, 2009].

Rodzaj sektora wpływa także na koszty usług. W organizacjach publicznych występuje tendencja do wyższych cen jednostkowych, niż w przypadku usług komercyjnych [Spicker, 2009]. Koszty produkcji jednostkowej mogą być nie optymalne, żeby osiągnąć lepsze wyniki społeczne. W usługach publicznych efektywność kosztowa nie może być osiągnięta przez ograniczenie produkcji, musi więc być osiągana przez redukcję kosztów jednostkowych lub przez eliminację strat (np. szpitale nie mogą stać puste) [Spicker, 2009]. Ponieważ usługi publiczne rzadziej uwzględniają preferencje klienta, popyt działa słabiej, to efektywność przydziału zasobów jest niższa w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym [Rainey, 2014].

Proces ustalania kosztów jest inny w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym. Kierownicy sektora prywatnego są bardziej skłonni do podejmowania decyzji budżetowych podjętych na podstawie analiz i są mniej skłonni popierać je, jeśli są wynikiem negocjacji. Zaś kierownicy sektora publicznego przeciwnie, bardziej są skłonni popierać decyzje budżetowe oparte na negocjacjach [Nutt, 2006].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Sektor publiczny jest mniej niż sektor prywatny zainteresowany kosztami projektów niż sektor prywatny [Hasty i in., 2012].

Projekty publiczne różnią się od prywatnych pod względem sposobów finansowania. Projekty publiczne wykorzystują zasoby publiczne [Pūlmanis, 2015, Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013], zasoby międzynarodowych agencji [Moe, Pathranaraku, 2006], lub przez wiele podmiotów, z których każdy może mieć więcej niż jedno źródło finansowania [Torres, Pina, 2004]. Projekty prywatne są finansowane ze środków własnych lub kredytów [Moe, Pathranaraku, 2006].

W projektach publicznych planowanie kosztów projektów musi być dopasowane do rocznego cyklu budżetowego [Kwak i in., 2014], co nie musi występować w projektach prywatnych. W projektach publicznych czasami występuje wymuszanie niższego budżetu, żeby łatwiej było go pozyskać [Flyvbjerg i in., 2009], albo żeby uniknąć wydatków na niepotrzebne wymagania [Spittler, McCracken, 1996]. W większości projektów publicznych występują przekroczenia kosztów [Flyvbjerg i in., 2009, Pūlmanis, 2015], chociaż projekty publiczne często sięgają po wsparcie zewnętrznych konsultantów, żeby ulepszyć ekonomiczne aspekty projektu [Kwak i in., 2014]. Powodem przekraczania kosztów może być niewłaściwe informowanie o ich realizacji [Pūlmanis, 2015].

2.9.10. Środowisko działania i interesariusze

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Środowisko działania jest bardzo istotnym czynnikiem różnicującym sektory [Bretschneider, 1990]. Organizacje sektora publicznego, ze względu na ich społeczną rolę, są przedmiotem większego zaangażowania zewnętrznych władz i grup interesów [Rainey, 2014] oraz bardziej podlegają wpływom zewnętrznym niż przedsiębiorstwa prywatne [Torres, Pina, 2004]. Organizacje publiczne podlegają ciągłej ocenie zewnętrznej [Fottler, 1981].

Ale jednocześnie środowisko zewnętrzne organizacji publicznych jest bardziej stabilne [Meier, O'Toole, 2011].

Organizacji publicznych dotyczą rozwinięte, intensywne formalne ograniczenia, wynikające z nadzoru ustawodawców, hierarchii organów wykonawczych, agencji nadzorujących i sądów [Rainey, 2014]. W sektorze publicznym mamy do czynienia z większą tendencją do rozprzestrzeniania się formalnej kontroli administracyjnej [Rainey, 2014]. W szczególności w sektorze publicznym regulacje te dotyczą płac, awansów i akcji dyscyplinujących [Rainey, 2014].

Środowisko zewnętrzne oddziaływuje na organizacje na różne sposoby, ułatwiając lub utrudniając ich funkcjonowanie. W sektorze publicznym należy się liczyć z większą, niż w projektach prywatnych, liczbą zewnętrznych interwencji, przerwań wykonywanych przez zewnętrzne grupy interesów i czynniki polityczne [Rainey, 2014]. Zestaw opcji powstrzymywania wpływu środowiska jest większy w sektorze publicznym niż w prywatnym, zaś wpływ tych działań, jeżeli dojdą one do skutku, jest większy w sektorze publicznym niż w prywatnym [Meier, O'Toole, 2011]. Na przykład w tym celu mogą być wykorzystywane czerwone taśmy. Natomiast wykorzystywanie środowiska jest bardziej efketywne w sektorze prywatnym, ponieważ menadżerowie mają tam więcej opcji w tym obszarze [Meier, O'Toole, 2011], na przykład w sposób dowolny mogą kształtowac polityję zakupową.

Szczególnym obszarem wpływającym na instytucje publiczne jest polityka [Spicker, 2009]. Organizacje publiczne są przedmiotem bardziej intensywnych wpływów politycznych. Organizacje publiczne mają do czynienia z dużą różnorodnością i intensywnością nieformalnych wpływów politycznych, lobbowaniem, zainteresowaniem opinii publicznej, wpływami różnorakich grup interesów, klientów czy instytucji konstytuujących. Wpływ polityczny na organizacje publiczne jest większy niż na prywatne, m. in. ze względu na konieczność pozyskiwania środków i upoważnień na działanie w sposób nierynkowy. Występują większe wyzwania związane ze zrównoważeniem zewnętrznych relacji politycznych [Rainey, 2014]

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Projekty publiczne mają większą niż prywatne liczbę interesariuszy [Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013, Kwak i in., 2014, Pūlmanis, 2015]. Czynnik zewnętrzny jest głównym czynnikiem sukcesu w projektach publicznych [Gomes i in, 2012]. Dlatego ważnym czynnikiem sukcesu projektów publicznych jest budowanie poparcia dla projektu na zewnątrz organizacji [PMI, 2014, Gomes i in, 2012]. Projekty publiczne są bardziej wystawione na czynniki zewnętrzne niż firmy prywatne [Gomes i in, 2012]. Najważniejszym interesariuszem projektów publicznych są społeczności, dla których projekty te są przeznaczone [Wirick, 2009], przed którymi projekty publiczne są odpowiedzialne i są przez nie rozliczane [Mihăescu (Demeter), Ţapardel, 2013, Pūlmanis, 2015]. Kolejnym istotnym interesariuszem są legislatorzy, których wymagania muszą być spełnione, a także udziałowcy projektów [Kassel, 2010], których wymagania muszą być podporządkowane interesom dwóch wymienionych wcześniej grup. Ale może się zdarzyć, że ze względu na uregulowania prawne, perspektywa klienta będzie mniej istotna, niż perspektywa regulatorów [Krukowski, 2015]. Projekty publiczne działają pod kontrolą mediów [Wirick, 2009]. Specyficznym rodzajem zewnętrznych interesariuszy projektów są inne agencje publiczne, z którymi ustanawiane są między-

agencyjne porozumienia [Kwak i in., 2014]. Menadżerowie projektów publicznych muszą uwzględniać większy poziom współzależności między tymi organizacjami [Bretschneider, 1990]. Interesariuszami projektów publicznych często są społeczności biznesowe [Kwak i in., 2014] – w Polsce przykładem mogą być stowarzyszenia przedsiębiorców budowy dróg. Mechanizmy nadzoru sektora publicznego dodatkowo zwiększają liczbę interesariuszy projektów publicznych, działających na wielu poziomach, mogących mieć sprzeczne interesy [Wirick, 2009].

Z kolei wewnątrz organizacji projekty publiczne muszą być koordynowane z realizowaną działalnością operacyjną [Kwak i in., 2014]. Liczba klientów wewnętrznych może być większa w projektach publicznych niż w prywatnych [Hobbs, Aubry, 2008]. Projekty publiczne są trudniejsze do realizacji, bo wymagają współpracy i efektywności danej organizacji poza zespołem projektu np. w zakresie zakupów, zatrudniania ludzi itp. [Wirick, 2009]. Interesariuszami wewnętrznymi mogą być pracownicy organizacji publicznej. Ze względu na częstszą zmienność kierownictwa w sektorze publicznym, oraz ze względu na ograniczenia wynikające z regulacji, potrzeba przekonania pracowników do zmian procesów w projektach organizacji publicznych jest większa [Cats-Baril, Thompson, 1995]. Ważnym czynnikiem sukcesu projektów publicznych jest budowanie poparcia dla projektu wewnątrz organizacji [PMI, 2014].

Sposób realizacji projektów publicznych, a szczególnie ich krytyka, często wpływa na obraz rządu w oczach społeczeństwa [Kwak i in., 2014]. Projekty publiczne muszą więc uwzględniać interesy polityków [Kwak i in., 2014], należących do różnych obozów [Kassel, 2010], w dodatku nie zawsze mających pojęcie o zarządzaniu projektami [Pūlmanis, 2015]. Środowisko polityczne może być wrogo nastawione do projektów [Kassel, 2010]. Władza i polityka odgrywają istotną rolę w wyborze projektów [O'Leary, Williams, 2008]. Projekty publiczne są podatne na zmiany polityczne [Kwak i in., 2014]. Wybrani politycy oraz najważniejsi kierownicy sektora publicznego mają dość władzy, żeby uruchomić, zatrzymać lub zmienić projekty publiczne [Dilts, Pence, 2006].

Sposoby wypracowania poparcia ze strony interesariuszy powinny być przemyślane od samego początku projektu. Zasadniczym czynnikiem sukcesu jest ciągłe zaangażowanie interesariuszy [PMI, 2014].

2.9.11. Zarządzanie komunikacją

Różnice zidentyfikowane na poziomie organizacji. Zarządzanie komunikacją może być uważane za element obszaru zarządzania interesariuszami. Organizacje publiczne są bardziej transparentne, czyli przekazują na zewnątrz więcej informacji, jeśli chodzi o realizowane procesy i podejmowane decyzje [Meier, O'Toole, 2011]. Badania przeprowadzone w sektorze publicznym wykazały, że jasność celów jest pozytywnie skorelowana z skutecznością komunikacji, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej [Pandey, Garnett, 2006]. Wyższy poziom czerwonych taśm, charakteryzujących sektor publiczny, jest związany z gorszą skutecznością komunikacji [Pandey, Garnett, 2006]. Na skuteczność komunikacji wpływa kultura organizacji [Pandey, Garnett, 2006]. Wpływ red-tape na komunikację może być przezwyciężony dzięki jasności celów oraz właściwej kulturze organizacji [Pandey, Garnett, 2006].

Różnice zidentyfikowane na poziomie projektów. Ze względu na dużą liczbę interesariuszy projektów publicznych, dobra komunikacja, zarówno wewnętrzna jak i z zewnętrznymi interesariuszami, jest ważnym czynnikiem sukcesu projektów publicznych [PMI, 2014]. Sukcesowi sprzyja także tworzenie i utrzymywanie wiedzy o najlepszych praktykach [PMI, 2014].

2.9.12. Podsumowanie

W każdym obszarze zarządzania zidentyfikowano istotne różnice pomiędzy organizacjami i projektami publicznymi i prywatnymi. Projekty publiczne dziedziczą różnice pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami prywatnymi. Dla projektów ważne są te same rozważania dotyczące modelu różnic – generycznego, podstawowego i wymiarowego – które dotyczą organizacji dowolnego typu. Żeby zbudować precyzyjny model różnic pomiędzy projektami publicznymi, a projektami innych sektorów trzeba przeanalizować różnice występujące w dziesięciu obszarach zarządzania projektami. Różnice te w każdym konkretnym projekcie mogą być inne. Sugeruje to, że w modelu różnic projektów należy uwzględnić wymiar obszarów zarządzania projektami. A więc pełne zróżnicowanie projektów publicznych i innych rodzajów projektów można opisać tylko uwzględniając zarówno modele różnic pomiędzy organizacji publicznymi, a innymi rodzajami organizacji, jak i model różnic w poszczególnych obszarach zarządzania projektami. Model taki powinien być nazywany wymiarowym modelem różnic pomiędzy projektami publicznymi a innymi rodzajami projektów.

Bibliografia

(Nie)świadome wybory zawodowe, Raport PCW, https://www.pwc.pl/pl/.../assets/wybory-zawodowe-2014-raport-pwc.pdf, (8.3.2016)
Adamek W. (2011): W szkole nie jest źle, a nawet dobrze. Zreformowana szkoła w oczach uczniów [w:] Społeczne skutki zmiany oświatowej w Polsce (red. M. Niezgoda), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
Afanasenko I., Borisowa W. (2013), Ekonomiczeskaja logistika, SPb, Sankt Petersburg
Alves N. (2007), What if Improvement of Youths' Employability Veiled New Forms of Social Inequality? „Sisifo. Educational Sciences Journal", 2, http://sisifo.fpce.ul.pt (01.07.2010)
Amstrong M. (2000). Zarządzanie zasobami ludzkimi, Oficyna Ekonomiczna, Kraków
Analiza instytucjonalna gminy z oceną realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego, (2015), pod red. J. Bobera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządowców, (2003), praca zbiorowa pod red. M.Zawickiego, S.Mazura, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
Andersen J. A. (2010), *Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior,* Public Administration Review, 70 (1)
Andre Ch. (1995), The Transformations of Govern Mental Social Policy in Russia and Poland, [w:] Materiały z konferencji nt. „Transforming Economies and Societies: Towards an Institutional Theory of Economic Change", EAEPE, Cracow.
Ansoff H. I. (1985). Zarządzanie strategiczne, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
Anthony W., Perrewe P., Kacmar M., (1999) Human Resource Management. A Strategic Approach, Dryden Press,Forth Worth.
Armia się odchudza, Gazeta Wyborcza, 19 lipca 2010 r.
Aubry M., Richer M-C., Lavoie-Tremblay M. Cyr G. (2011), *Pluralism in PMO Performance: The Case of a PMO Dedicated to a Major Organizational Transformation*, Project Management Journal, 42 (6)
Baarda D.B., de Goede M.P.M., Teunissen J. (1995), Kwalitatief onderzoek, Stenfert Kroese, Houten
Baldry D. (1998), *The evolution of risk management in public sector capital projects,* International Journal of Project Management, 16 (1)
Baldwin J. N. (1990), *Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation,* American Review of Public Administration, 20 (1)
Baran J. (2009). Korzyści skali a wyniki ekonomiczno-finansowe przedsiębiorstw przetwórstwa mleka w latach 2004-2006, Zeszyty SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 76.
Baran J. (2013). Benchmarking portów morskich bazujący na metodzie Data Envelopment Analysis, Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport, z. 101.
Baran J., Pietrzak M., Pietrzak P. (2015). Efektywność funkcjonowania publicznych szkół wyższych, Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 4(76).
Barczak. B, Kozina. A., (2004) *Analiza procesowa w jednostkach administracji publicznej,* [w:] *Podejście procesowe w zarządzaniu*, praca zbiorowa pod red. M. Romanowskiej i M. Trockiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
Barkley B. T. (2011), *Government Program Management*. McGraw Hill. New York

Bełz G. (2003), *W poszukiwaniu szkieletu, czyli o filarach procesowej orientacji firmy*, w *Management Forum 2020*, praca zbiorowa pod red. K Krzakiewicza, Sz.Cyferta, wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
Beyer J. (2012). Acting in good time - conceptual reflection on the sequencing of political reform processes, Central European Journal of Public Policy Vol. 6, № 2.
Bielski M. (2004), Podstawy teorii organizacji i zarządzania, 2 wyd. rozszerzone, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
Bilczak M.W. (2012), Integracyja w prigranicznom regionie, Wydawnictwo BFU im I. Kanta, Kaliningrad.
Bilczak V.S. (2002), Cross-border economics, Wydawnictwo WSIiE TWP, Olsztyn.
Błaszczyk M. (2015), Rozwój miasta postfordowskiego w kontekście teorii obiegu kapitału, [w:] Współczesne czynniki i bariery rozwoju miast, A. Wolaniuk (red.),Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Boersma K, Kingma S. F., Veenswijk M. (2007), *Paradoxes of Control: the (electronic) monitoring and reporting system of the Dutch High Speed Alliance (HSA)*, International Journal of Project Management, 38 (2)
Bogacz-Wojtanowska E., (2013), *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków.
Bogucki D. (2005), E-government w Unii Europejskiej, „eAdministracja", nr 1, listopad/grudzień.
Bollier D. (2012), Commons as a New Paradigm for Governance, Economics and Policy, „Commons Strategies Group for the American Academy in Berlin", December 4.
Borkowska S. (1985), System motywowania w przedsiębiorstwie, PWN, Warszawa
Borys T. (2010), Standardy lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju – doświadczenia UNDP [w]: M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym, teoria i praktyka, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Borys T. (2013), Nowe kierunki ekonomii środowiska i zasobów naturalnych w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, „Ekonomia i Środowisko", nr 1
Borysewicz W.I., Kandaurowa G.A. (2001), Prognozirowanije i planirowanije ekonomiki, Wydawnictwo Interpresserwis; Ekoperspektywa, Mińsk.
Boyne G. A. (1998), *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and USA*, Macmillan, Londyn
Boyne G. A. (2002), *Public And Private Management: What's The Difference*, Journal of Management Studies, 39 (1)
Bozeman B., Bretschneider S. (1994), *The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations*, Journal of Public Administration Research and Theory, 4 (2)
Bozeman B., Kingsley G. (1998), *Risk Culture in Public and Private Organizations*, Public Administration Review, 58 (2)
Bozeman B., Reed P. N., Scott P. (1992), *Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations*, Administration & Society, 24 (3)
Bretschneider S. (1990), *Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test*, Public Administration Review, 50 (5)
Brinkerhoff J. (2002), Government-Nonprofit partnership: A defining framework, in: „Public Administration and Development" vol. 22.
Broniewska M. J. (2012), Społeczna odpowiedzialność i zaufanie podstawą strategicznej współpracy międzysektorowej, w: Management and Business Administration. Central Europe" Vol. 21, No. 1(120), Akademia Leona Koźmińskiego.
Brzozowski K. M., (2007), Istota organizacji wirtualnej, „Przegląd Organizacji", nr 2
Brzozowski K. M., (2010), Organizacja wirtualna, PWE Warszawa.

Buchacz T., Wysocki S. (2002/2003), Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia, „Służba Cywilna 2002/2003", nr 5
Buchanan B. (1974), *Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment,* Public Administration Review, 34 (4)
Buchanan B. (1975), *Red-tape And the Service Ethic. Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers,* Administration and Society, 6 (4)
Buelens M., Van den Broeck H. (2007), *An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations*, Public Administration Review, 67 (1)
Bukowitz W.R., Williams R.L. (1999), The Knowlegde Management Fieldbook, Financial Times – Prentice Hall, Pearson Education Limeted, Harlow – London
Butkiewicz M. (2006), Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne, Wydawnictwo Difin, Warszawa
Byrne J. A., (1993), The virtual corporation, Business Week, 08.02.1993, s. 98-103; W.H. Dawidow, M.S. Malone, The virtual corporation, Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21th Century, New York.
Cabrera A., La Nasa S. (2000), Understanding the College-Choice Process, „New Directions for Institutional research", no. 412
Cats-Baril W., Thompson R. (1995), *Managing Information Technology Projects in the Public Sector,* Public Administration Review, 55 (6)
Celuch K. (2014), Kreowanie i promocja branży targowo - kongresowej w województwie świętokrzyskim jako nowej postaci produktu na rynku turystycznym, [w:] Podmioty gospodarki turystycznej a rynek turystyczny, Ekonomiczne problemy turystyki nr 2(26), Zeszyty Naukowe nr 806, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin
Celuch K. (2015), Leksykon przemysłu spotkań, meetingplanner.pl, Warszawa
Celuch K., Dziedzic E. (2011), Przemysł spotkań i wydarzeń w Polsce 2011: raport/ Poland Meeting & Events Industry: report 2011, Poland Convention Bureau; Polska Organizacja Turystyczna, Seria: Biblioteczka Polskiej Organizacji Turystycznej, Warszawa
Cent J, Grodzińska-Jurczak M., Pietrzyk-Kaszyńska A. (2014). Emerging multilevel environmental governance – A case of public participation in Poland, Journal for Nature Conservation 22
Chou J-S., Yang J-G. (2012), *Project Management Knowledge and Effects on Construction Project Outcomes: An Empirical Study,* Project Management Journal, 43 (5)
Ciekanowski (2012), Pozapłacowe formy pobudzania motywacji. Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza, nr 1
Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education, OECD Education Working Papers, No. 67, OECD Publishing
Cooper W.W., Seiford L.M., Tone K. (2007). Data Envelopment Analysis, A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software, Kluwer Academic Publisheres, New York
Coster C. J., Van Wijk S. (2015), *Lean project management: An exploratory research into lean project management in the Swedish public and private sector,* Dostęp styczeń 2016, http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A850350&dswid=9324
Couillard J., Garon S., Riznic J. (2009), *The Logical Framework Approach–Millennium,* Project Management Journal, 40 (4)
Cyfert S., (1998), Wirtualna organizacja przedsiębiorstwa, [w:] Zmiana warunkiem sukcesu, red. J. Skalik, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
Cyfert Sz, Krzakiewicz K. (2004), *Strategiczna kontrola procesów*, [w:] *Podejście procesowe w zarządzaniu*, praca zbiorowa pod red. M. Romanowskiej i M. Trockiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
Ćwiąkała-Małys A. (2010). Pomiar efektywności procesu kształcenia w publicznym szkolnictwie akademickim, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Ćwiąkała-Małys A., Nowak W. (2009). Sposoby klasyfikacji modeli DEA, Badania Operacyjne i Decyzje, nr 3.
Ćwiklicki. M., Muliński K., (2005), *Adaptacja zrównoważonej karty wyników do monitorowania i pomiaru procesów*, „Problemy jakości" nr 9.
Dąbrowska A., Janoś-Kresło A., Wódkowski A. (2009), E-usługi a społeczeństwo informacyjne, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
De Grip A., van Loo J., Sanders J. (2004), The Industry Employability Index: Taking Account of Supply and Demand Characteristics, „International Labour Review", 143 (3).
Decyzja MON, Zasady współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi i innymi partnerami społecznymi, Dz. Urz. MON z 2009, nr 12, poz. 131.
Decyzja nr 318/MON Ministra Obrony Narodowe z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie wdrożenia systemu kontraktowania usług poza Siłami Zbrojnymi Rzeczpospolitej Polskiej, Dz. Urz. MON 2008, nr 14, poz. 175.
Dey P. K. (2000), *Managing projects in fast track - A case of public sector organization in India*, The International Journal of Public Sector Management, 13 (7)
Dilts D. M., Pence K. R. (2006), *Impact of role in the decision to fail: An exploratory study of terminated projects*, Journal of Operations Management, 24(4)
do Céu Alves, M., Amaral Matos, S. I. (2013), *ERP adoption by public and private organizations – a comparative analysis of successful implementations*, Journal of Business Economics and Management, 14 (3)
Dobek-Ostrowska B. (2012), Komunikowanie polityczne i publiczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Dobre partnerstwo – teoria a praktyk: jak instytucje finansowe budują współpracę na korzyść lokalnych społeczeństw (2014), Instytut Jagielloński, Warszawa.
Dobrowolska-Wesołowska M. Zarządzanie przez motywowanie – motywująca rola dyrektora placówki oświatowej, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis, Ostrowiec Św, nr 1.
Domański R. (2006), Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Dudek W. (1985) red., Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
Edersheim E.H. (2009), Przesłanie Druckera. Zarządzanie oparte na wiedzy, MT Biznes, Warszawa.
Elander I. (2002), Partnerships and Urban Governance. UNESCO, Blackwell Publishers.
Evans B., Veselý A. (2014). Contemporary policy work in subnational governments and NGOs: Comparing evidence from Australia, Canada and the Czech Republic, Policy and Society, Volume 33, Issue 2.
Evans B., Veselý A., Wellstead A. (2014). Comparing sub-national policy workers in Canada and the Czech Republic: Who are they, what they do, and why it matters?Fazekas M., Burns T. (2012). Exploring the Policy and Society, Volume 33, Issue 2.
Faridian P. H. (2015), *Innovation in Public Management: Is Public E-Procurement a Wave of the Future? A Theoretical and Exploratory Analysis*, International Journal of Public Administration, 38
Fazlagić A. (2001), Brokerzy wiedzy, „Manager", nr 2.
Fedan R. (2011), Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego, Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Zeszyt nr 20.
Ferens A., Macek I. (1999), Administracja i polityka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
Filek J. (2006), Społeczna odpowiedzialność biznesu, MSAP AE w Krakowie, Kraków.
Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (red.) (2005), Współczesna ekonomika usług, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

Fleszer D. (2014), Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, ZS WSH, Zarządzanie (1).
Flint T. (1992) Parental and Planning Influences on the Formation of Student College Choice Sets, Research in Higher Education, vol. 33, no 6.
Florek M., Augustyn A. (2011), Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury, Fundacja Best – Place Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa.
Flyvbjerg B., Garbuio M., Lovallo D. (2009), *Delusion and Deception in Large Infrastructure Projects: Two Models For Explaining And Preventing Executive Disaster,* California Management Review, 51 (2)
Forrier A., Sels L. (2003), The concept employability: a complex mosaic, „International Journal of Human Resources Development and Management", 3 (2).
Fottler M. D. (1981), *Is management really generic?,* Academy of Management Review, 6 (1)
Franken R. (2005) Psychologia motywacji, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
Gałecki A, Kafel T, Kudłacz M, Pawlina A, (konsultacja: M. Ćwiklicki), (2014), *Możliwości wdrożenia nowych form współpracy Starostwa Powiatowego w Krakowie z organizacjami pozarządowymi- raport z badań*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
Ganczar M. (2009), Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców, Wydawnictwo CedeWu, Warszawa.
Gawroński H., (2010), Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
Gazier B. (2006), An Analysis of Employability in the Context of Globalisation in the European Union, Background paper, 11th EU – Japan Symposium "Promoting employability in the context of globalisation in the EU and Japan", 20-21 March, European Commission, Japanese Ministry of Health, Labour and Welfare the Japan Institute for Labour Policy and Training, Brussels,
http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=349&langId=en&sa=U&ei= LRjYTpm1H4ms-gbdvsC9Dg&ved=0CA4QFjAA&usg=AFQjCNHIFtLpnnwwzwiYG8mzo5 fBakltZg (04.10.2008)
Geddes M., Benington J. (2001), Local partnership and social exclusion in European Union: new forms of local social governance, London.
Geyer R., Rihani S. (2010). Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society, Routledge.
Giordano K. (2006), Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce, Wydawnictwo KUL, Lublin.
Giordano K.: Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce. Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
Goban-Klas T. (1999), System informacji w państwie a system komunikacji społecznej, „Przekazy i Opinie, nr 2.
Gomes C. F., Yasin M. M., Small M. H. (2012), *Discerning Interrelationships among the Knowledge, Competencies, and Roles of Project Managers in the Planning and Implementation of Public Sector Projects*, International Journal of Public Administration, 35 (5)
Goulet L. R., Frank M. L. (2002), *Organizational commitment across three sectors: Public, non-profit, and for-profit,* Public Personnel Management, 31 (2)
Górniak J., red. (2015). Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
Górski R., Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu, Kraków 2007.
Griffin R. W. (1996), Podstawy zarządzania organizacjami, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
Grochowski M. (2014), Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi, Mazowsze, Studia Regionalne nr 15.

Grygiel P., Humenny G., Rębisz S., Klimczak P. (2010) Między migracją a szarą strefą – formy adaptacji zawodowej absolwentów szkół ponad gimnazjalnych, MAX DRUK, Rzeszów.
Gulczyński M. (2010), Politologia, Almamer, Warszawa.
Guzal-Dec D. (2015), Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego, PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2015.
Guzal-Dec, D. (2013), Operacjonalizacja modelu Presja-Stan-Reakcja w badaniu cenności ekologicznej gmin wiejskich na przykładzie województwa lubelskiego, „Rocznik Ochrony Środowiska/Annual Set the Environment Protection" t. 15, nr 3.
Hasty B. K., Schechtman G. M., Killaly M. (2012), *Cloud Computing: Differences in Public and Private Sector Concerns,* International Journal of the Academic Business World, 1
Hausner J. (2007), Polityka a polityka publiczna, [w:] Zarządzanie Publiczne, nr 1(1).
Hausner J. (2007). Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001-2005, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Hausner J. (2008). Zarządzanie publiczne, Scholar, Warszawa.
Heimpold G. (2008).Growth versus equalisation? An examination of strategies for regional policy in the Czech Republic, Hungary and Poland after EU accession, Jahrbuch fur Regionalwissenschaft 28.
Helm J. Remington K. (2005), *Effective project sponsorship. An evaluation of the role of the executive sponsor in complex infrastructure projects by senior project managers,* Project Management Journal, 36 (2)
Hobbs B., Aubry M., (2008), *An empirically grounded search for a typology of project management office,* Project Management Journal, 39 (Suplement)
Hood Ch. (1991). A Public Management for All Seasons?, Public Administration, nr 69.
Hryniewicz J. (2007). Stosunki pracy w polskich organizacjach, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
Huzarski M., Wołejszo J. (red) (2014), Leksykon obronności, Bellona, Warszawa.
Hvidman U., Andersen S. C. (2014), *Impact of Performance Management in Public and Private Organizations,* Journal of Public Administration Research and Theory, 24
Hwang B. G., Zhao X., Ng S. Y. (2013), *Identifying the critical factors affecting schedule performance of public housing project,* Habitat International, 38
Informacja o planowanych zmianach dyslokacyjnych wynikających z programu rozwoju sił zbrojnych w latach 2007-2012 oraz jego aneksów, Sztab Generalny WP (listopad 2009), Warszawa.
Informacja o wynikach współpracy Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i podległych jednostek wojskowych z partnerami społecznymi w 2014 r., DG RSZ, Załącznik 1 z dnia 23.03.2015.
Iszkowski W. (2006), Przyszłość administracji, „Elektroniczna Administracja", styczeń-luty
Jachowicz S., Potoczek A. (2005), Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Suwalsko- Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II, Toruń.
Jackson B. J. (2004), *Construction management jumpstart,* SYBEX, San Francisco, USA
Jakubowska-Baranek J. (2003) Czasy transformacji ustrojowej a motywy podejmowania nauki na uniwersytecie oraz wyboru kierunku studiów przez młodzież w: Młodzież polska w nowym ładzie społecznym, red. Idzikowski E. (red.), Narklewicz-Niedbalec E. Zielińska M., Papiór E., Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra.
Jałowiec T. (2013), Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot rynku lokalnego, [w:] Piotrowska-Trybull M. (red.), Relacje jednostki wojskowej z otoczeniem lokalnym, Wyd. AON, Warszawa.

Jałowiec T. (2015), Wsparcie zewnętrzne w procesie zabezpieczenia potrzeb materiałowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Piotrowska-Trybull M. (red.), Społeczeństwo, gospodarka, siły zbrojne – relacje i wyzwania, Wyd. AON, Warszawa.
Janowski J. (2009), Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
Jarecki W. (2015) Motywacje przy podejmowaniu studiów wyższych ekonomicznych, Annales. Etyka w życiu gospodarczym, vol. 18, nr 3, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
Jessop B. (2007), Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia, „Zarządzanie Publiczne" 2 (2).
Jurkiewicz C. L., Massey, T. K. Jr., Brown, R. G. (1998), *Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study,* Public Productivity & Management Review, 21 (3)
Kaliszewska M. (2012), Partnerstwo międzysektorowe w ekonomii społecznej – współpraca z administracją publiczną i biznesem, Handzlik A., Głowacki J. (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, (2007), Lipsk, www.mrr.gov.pl
Karwacka M. (2015), Partnerstwo międzysektorowe, za: http://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/partnerstwo-miedzysektorowe/, (28.02.2016).
Kassel D. S. (2010), *Managing Public Sector Projects: A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government,* CRC Press, Boca Raton, USA
Kaufman H. (1977), *Red tape: Its origins, uses and abuses,* Brookings Institution, Washington, DC, USA
Kaźmierczak T., Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne [w:] Partycypacja publiczna – o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, [red.] A. Olech, Instytut Spraw Publicznych.
Kębłowski W., (2013), Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi., Instytut Obywatelski, Warszawa.
Kieżun W. (2000), Reforma administracji w Polsce jako egzemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji, [w:] J. Muszyński (red.), Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce, Zarządzanie w samorządach terytorialnych, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Warszawie, Gdynia-Warszawa
Kim S. E., Lee J. W. (2009), *The impact of management capacity on government innovation in Korea: an empirical study,* International Public Management Journal, 12(3)
Klimek A. (2015), Darmowa administracja, „Przegląd Geodezyjny" nr 12.
Klimek A. Dzięcielski O., Nikel M. (2004), Meandry katastralne, Magazyn Geoinformacyjny Geodeta, 5(108).
Knosala E. (2005), Zarys nauki administracji, wyd. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze.
Kokowski M. (2014). Błędy oceny parametrycznej, Forum Akademickie, nr 6.
Kolasa K., Dohnalik J., Borek E., Siemiątkowski M., Ścibiorski C. (2014). The paradox of public participation in the healthcare inPoland – What citizens want, and what they think, Health Policy.
Kopertyńska W., (2008), Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka, Placet ,Warszawa.
Korporowicz V. (2000). O potrzebie ewaluacji programów społecznych i ekologicznych, w: Reforma administracji pubicznej w Polsce. Uwarunkowania ekonomiczne i polityczne (red. J. Osiński), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
Kot J. (2003), Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 21.

Kowalska I. (2010). Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
Kozłowski A. J., (2012), Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
Kozłowski A. J., Czaplicka-Kozłowska I. Z., (2014), Transparentność zarządzania finansami lokalnymi. Uwarunkowania wdrożenia planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Oficyna Wydawnicza „Impuls" w Krakowie, dla QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. Wałbrzych.
Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I. (2010/, Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane zagadnienia, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn.
Kozuń-Cieślak G. (2011). „Istnieją nurty wszelkich spraw człowieczych", czyli o falowaniu poglądów na funkcje państwa, Zeszyty Naukowe PTE, nr 11.
Koźmiński A. K., Piotrowski W., (1998), Zarządzanie – teoria i praktyka, PWN Warszawa.
Koźmiński A. K., red ,(1995), Zarządzanie. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa.
Kożuch B. (2004), Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Placet, Warszawa.
Kożuch B. (2004), Zarządzanie publiczne, PLACET, Warszawa
Kożuch B. (2009), Zmiany w formach zatrudnienia administracji samorządowej szczebla podstawowego, „Zarządzanie Publiczne", nr 5
Kożuch B. (2011), Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków
Krawiec G. (2011), Prawo administracyjne. Skrypt dla studentów kierunku Administracja, Oficyna Wydawnicza „Humanitas", Sosnowiec
Krukowski K. (2010), Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług", nr 57
Krukowski K. (2015), *Różnice we wdrażaniu business process reengineeringu w organizacjach publicznych i biznesowych*. Acta Universitatis Nicolai Copernici, 42 (2)
Krynicka H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management), Studia Lubuskie PWSZ w Sulechowie, nr 2
Kucharski A., Ligocka M. (2012) Maturzyści o motywach i źródłach poszukiwania informacji dotyczących studiów, OPUSCULA SOCOLOGICA nr 1 [1] 2012, ISSN 2299-9000
Kulesza M., Sześciło D. (2013). Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne. Warszawa: Wolters Kluwer business
Kwak Y, H., Liu M., Patanakul P., Zwikael O. Allison G.T. (2014), *Challenges & Best Practices of Managing Government Projects & Programs*, Project Management Institute, Inc. Newtown Square, PA, USA.
Kwak Y. H., Smith B. M. (2009), *Managing risks in mega defense acquisition projects: Performance, policy, and opportunities*. International Journal of Project Management, 27
Lalak D., Skiba W. (2010) Profil społeczno-motywacyjny osób podejmujących studia na kierunku praca socjalna. Badania porównawcze, „Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji", nr 16
Lama N., Oigin A. (2006), Innovation ECOSYSTEMS: Services engineering & living labs a dream to drive innovation?
Lasswell H. D (1971), Preview of Policy Sciences. American Elsevier Publishing
Lechwar M. (2010), Partnerstwo jako determinanta modernizacji regionu, Rzeszów, www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt 17/14 (25.05.2013)
Lenik P. (2012), Motywatory pozapłacowe czyli droga do nowej jakości pracowników. Przedsiębiorstwa i administracja publiczna, Difin. Warszawa.

Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., (2010), Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Lyons S. T., Duxbury L. E., Higgins Ch. A. (2006), *A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector,* Public Administration Review, 66 (4)
Łapiński W., (2006) Oczekiwania studentów wobec studiów magisterskich z dziedziny zarządzania a stopień ich zaspokojenia na przykładzie Wydziału Zarządzania UW, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego", nr 2.
M. Najda-Janoszka, (2009), Organizacja wirtualna. Teoria I praktyka, Difin Warszawa.
Makowski G., (2012), Niezbędnik do oceny jakości współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Lokalny indeks jakości współpracy, Departament Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
Mantey D. (2013), Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi, „Samorząd Terytorialny" nr 6.
Markowski T. (1999), Zarządzanie rozwojem miast, PWN, Warszawa.
Markowski T. (2011), Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, [w:] T. Markowski, P. Żuber, System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, Warszawa.
Markowski T. (2015), Zarządzanie megamiastami - wybrane aspekty doświadczeń międzynarodowych, [w:] Megamiasta przyszłości szansa czy zagrożenie rozwoju, J. Kleer, Zb. Strzelecki (red.), Warszawa.
Markowski T., Turała M. (red.), (2015), Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców dotyczących innowacji, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Martinsuo M., Hensman N., Artto K., Kujala J., Jaafari A. (2006), *Project-based management as an organizational innovation: drivers, changes, and benefits of adopting project-based management,* Project Management Journal, 37 (3)
Marzec I. (2015), Uwarunkowania rozwoju zatrudnialności pracowników w organizacji, Wyd. UE, Katowice.
Marzec I. (2016), Kierunki doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, [w:] A. Kożuch, R. Balcerzyk, A. Bem, W. Karna, B. Kożuch, I. Marzec, P. Ucieklak-Jeż, Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, WSO, Wrocław.
Marzec I., Jędrzejowicz P., Van der Heijden B.I.J.M., Scholarios D., Bozionelos N., Van der Schoot E., Knauth P. (2009), Specjaliści ICT w polskich małych i średnich przedsiębiorstwach, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi", nr 3-4 (68-69).
Matczak P., Koziarek M. (red.) (2011), Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska, Raport końcowy z badań, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
McQuaid R.W., Lindsay C. (2005), The Concept of Employability, „Urban Studies", 42 (2)
Meier K. J, O'Toole Jr. L. J. (2011), *Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations,* Journal of Public Administration Research and Theory, 21
Mengel T., Cowan-Sahadath K., Follert F. (2009), *The Value of Project Management to Organizations in Canada and Germany, or Do Values Add Value? Five Case Studies,* Project Management Journal, 40 (1)
Mertins K., Heisig P., Vorbeck J. (2001), Knowledge Management. Best Practices in Europe, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.

Metcalfe L. (1993), Public Management: from Imitation to Innovation, [w:] Kooiman J. (red.), Modern Governance. New Government-Society Interaction, SAGE Publications, London.
Mieńkowska-Norkienė R. (2014). Efficiency of coordination of European policies at domestic level – challenging Polish coordination system, Procedia - Social and Behavioral Sciences
Mihăescu (Demeter) Ch., Ţapardel A-C., (2013), A *Public Administration Based on Project Management,* Administration And Public Management, 20
Mikuła B. (2006), Organizacje oparte na wiedzy, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
Mikuła B. (2007), Zarządzanie wiedzą w organizacji, [w:] B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy, Difin, Warszawa.
Miller R., Hobbs B. (2005), *Governance regimes for large complex projects,* Project Management Journal, 36 (2)
Miszczuk A., Miszczuk M, Żuk K. (2007), Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, http://www.pokl541.pozytek.gov.pl/files/Model/Produkty/model_wspolpracy.pdf, [dostęp 28.07.2015].
Moe T. L., Pathranaraku P. (2006), *An integrated approach to natural disaster management. Public project management and its critical success factors,* Disaster Prevention and Management, 15 (3)
Moschitz H., Stolze M. (2010). The influence of policy networks on policy output. A comparison of organic farming policy in the Czech Republic and Poland, Food Policy.
Mouly S. V., Sankaran J. K. (2007), *Public- Versus Private-Sector Research and Development. A Comparative Analysis of Two Indian R&D Project Groups,* International Studies of Management and Organization, 37 (1)
Mowshowitz,A., (1999), The Switching principle in Virtual Organization; "Electronic Journal of Organizational Virtualness" Vol. 1, No. 1.
Mruk H. (2002) red, Komunikowanie się w biznesie, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
Mudie P., Cottam A. (1998). Usługi. Zarządzanie i marketing, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Munkler H. (2004), Wojny naszych czasów, Wyd. WAM, Kraków.
Najda-Janoszka M., Organizacja wirtualna. Teoria i praktyka, Difin Warszawa 2009.
Nesterowicz R. (2014). Ocena sytuacji finansowej sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 40(4).
Niedzielska E., (1997), Wirtualne organizacje gospodarcze, w: Zarządzanie przedsiębiorstwem w teorii i praktyce, red. M. Przybyła Prace Naukowe AE we Wrocławiu", nr 754, Wrocław.
Niemczyk A. (2007), Partnerstwo na rynku kultury, [w:] Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. W kierunku zintegrowanej komunikacji marketingowej, red. G. Rosa, A. Smalec, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 437. Ekonomiczne Problemy Usług nr 12, Szczecin.
Niemczyk A. (2011), Partnerstwo muzeów i organizatorów turystyki na rynku krakowskim (w świetle wyników badań), [w:] Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca, Rapacz A. (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 157, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
Niemczyk A., Zacłona T., Adler D., (2014), Gminy w czasie kryzysu gospodarczego XXI wieku w świetle podejmowanych działań marketingowych, [w:] Marketing w 25-leciu gospodarki rynkowej w Polsce, (red.) A. Czubała, P. Hadrian, J. W. Wiktor, PWE, Warszawa.

Niemczyk J., Olejczyk K., (2005), Organizacja wirtualna, [w:] Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu. Ku superelastycznej organizacji, red. R. Krupski, PWE Warszawa.
Niezgoda M. (2011), Wprowadzenie, [w:] Społeczne skutki zmiany oświatowej w Polsce (red. M. Niezgoda), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
Nogalski B, Klimek A. (2011b), Analiza strumienia zgłoszeń prac geodezyjnych w powiatowej jednostce administracji geodezyjnej i kartograficznej, [w:] T. Falencikowski (red), Działanie współczesnych przedsiębiorstw. Determinanty kulturowe, zasobowe i samorządowe, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu, Warszawa .
Nogalski B., Klimek A. (2010), Implementation of enterprise managerial tools in public services based on the example of the cadastre institution, Organization and Management, year 2010 NO.1 (139), The Committee on Organizational and Management Sciences & Warsaw School of Eco-nomics, Warsaw.
Nogalski B., Klimek A. (2014), Administracja Publiczna. Poprzez proces do struktury. Koncepcja instytucji katastru, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu, Warszawa
Nogalski B., Klimek A. (2016), Pulse of Economy, „Central European Review of Economics & Finance", Vol. 11, No. 1.
Nogalski B., Kozłowski A. J., Czaplicka-Kozłowska I. Z., Trusewicz M., (2015) Management of Commune,s Financial Resources Under Conditions of Debt Bondage [w:] International Journal of Contemporary Management, [red] Kożuch B., Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Volume 14, Number 1.
Nowakowska A. (2015), Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno–funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej, [w:] Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym, Nowakowska A. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Nowakowska-Krystman A. (2014), Determinanty sukcesu systemu obronnego państwa w świetle teorii zasobowej, AON, Warszawa.
Nowakowska-Krystman A., Olearczyk S. (2012), W poszukiwaniu źródeł sukcesu systemu obronnego państwa. Wstęp do badań, „Bellona" nr 4.
Noworól A. (2007), Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
Nutt P. C. (2006), *Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices,* Jnternational Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (2)
O'Leary T., Williams T, (2008), *Making a difference? Evaluating an innovative approach to the project management Centre of Excellence in a UK Government department,* International Journal of Project Management, 26 (5)
Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., (eds) (2010). Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się, Euroreg, Warszawa.
Oleksyn T. (1997) Praca i płaca w zarządzaniu, Międzynarodowa Szkoła Menadżerów, Warszawa.
Oleksyn T. (2008), Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji, Kraków, Oficyna.
Olesiński Z, Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi, C.H. Beck, Warszawa 2010.
Opolski K., Modzelewski P. (2004), Zarządzanie jakością usług publicznych, CeDeWu, Warszawa.
Opolski K., Modzelewski P. (2004), Zarządzanie jakością w usługach publicznych, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
Ozga W. (2001), Wprowadzenie do ePUAP, [w:] ePUAP w praktyce, Wrocław.
Pal L. A. (2011), Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times, Nelson Education.

Paliś B. (2011), Rozwój i promocja turystyki biznesowej w Krakowie, M. Drużkowski (red.), Jakość życia – aspekty turystyczne i rekreacyjne, Małopolska Wyższa Szkoła Zawodowa im. Józefa Dietla w Krakowie, Wydawnictwo Abaton, Kraków.
Paliś B., Adler D. (w druku), Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) w projektach branży spotkań, Materiały Konferencyjne Pierwszej Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Współczesne problemy zarządzania i bezpieczeństwa", Uczelnia Techniczno-Handlowa im. H. Chodkowskiej, Warszawa.
Palumb D., Maynard-Moody S. (1991), Contemporary Public Administration, Longman, New York.
Pandey S. K., Garnett J. L. (2006), *Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications,* Public Administration Review, 66 (1)
Parsons W. (2001). Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy analysis, Edward Elgar.
Patanakul P. (2014), *Managing large-scale IS/IT projects in the public sector: Problems and causes leading to poor performance,* Journal of High Technology Management Research, 25
Pawlak M., Grzesiuk K.(2015) Czynniki wpływające na wybór studiów na przykładzie maturzystów z województwa lubuskiego, Przedsiębiorczość i Zarządzanie Wyd. SAN - ISSN 1733-2486 tom XV, z. 8, cz. II.
Peled A. (2000), *Creating winning information technology project teams in the public sector,* Team Performance Management, 6 (1/2)
Pełne zatrudnienie, dobrobyt i silny sektor publiczny – demokratyczne wyzwania w szerszej Unii (2003). Wyd. Komisja Europejska, Bruksela, Memorandum.
Penc J., (2000), Motywowanie w zarządzaniu, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
Perechuda K. (1997), *Zarządzanie procesami*, [w:] *Instrumenty zarządzania we współczesnym świecie,* (materiały konferencyjne) Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
Perechuda K., (1997), Organizacja wirtualna, Ossolineum, Wrocław.
Perry J. L., Rainey H. G. (1988), *The Public–Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy,* Academy of Management Review, 13 (2)
Piasecki A.K., (2009), Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Pierre J., Peters B. G. (2005). Governing complex societies: trajectories and scenarios, Palgrave Macmillan, Nowy Jork
Pietrzak M., Pietrzak P. (2012). Balanced Scorecard jako innowacyjna metoda zarządzania strategicznego organizacjami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem szkół wyższych, [w:] A. Gardocka-Jałowiec (red.), Innowacyjne metody i instrumenty zarządzania w organizacjach publicznych, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.
Piękniejsza wieś! Fundusz sołecki – poradnik.
Piontek B. (2002), Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Piotrowska-Trybull M. (2013), Jednostki wojskowe w rozwoju lokalnym w Polsce po roku 1989, „Zeszyty Naukowe AON", Dodatek specjalny, Wyd. AON, Warszawa.
Plawgo B. (red.), (2010), Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej, Fundacja BFKK, Białystok.
PMI (2006), *Government extension to the PMBOK® Guide Third Edition,* Project Management Institute: Newtown Square, PA, USA
PMI (2013), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge PMBOK® Guide Fifth Edition,* Project Management Institute: Newtown Square, PA, USA
PMI (2014), *Projects fit for purpose: delivering more with less in the public sector,* Project Management Institute: Newtown Square, PA, USA
Pocztowski A. (2007), Zarządzanie zasobami ludzkimi, PWE, Warszawa.

Polańska A. Uczenie studentów krytycznego (koncepcyjnego) myślenia priorytetowym zadaniem dydaktyki szkoły wyższej, dostępne na: www.wsaib.pl/files/dziekanat/uczenie%20_krytycznego_myslenia.doc, (8.3.2016)
Polańska A. Uczenie studentów krytycznego (koncepcyjnego) myślenia priorytetowym zadaniem dydaktyki szkoły wyższej, dostępne na: www.wsaib.pl/files/dziekanat/uczenie%20_krytycznego_myslenia.doc; (8.3.2016)
Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 r. (2003), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/0E78615C-59E3-4906-B8CE-7B2BEE892F2D/21491/NPR20042006.pdf (19.07.2011).
Porter M. E. (1990), The Competitive Advantage of Nations, New York: Free Press.
Postuła M., Perczyński P. (2010), Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
Potluka, O. (Ed.). (2010). Impact of EU cohesion policy in central Europe. Leipzig: Leipziger Universita¨tsverlag GmbH.
Potoczek A. (2001), Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego, [w:] W. Kosiedowski (red.), Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, TNOiK, Toruń.
Potoczek A., Stępień J. (2005), Kadry i zarządzanie w administracji, Wydawnictwo „Prodruk", Poznań – Toruń.
Potucek M. (1999). "Havel versus Klaus: Public Policy Making in the Czech Republic." Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 1.
Potucek M., LeLoup L. T. (2003). Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe. In M. Potucek, L.T. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi (eds), Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices, NISPACEE.
Probst G., Raub S., Romhardt K. (2002), Zarządzanie wiedzą. w organizacji, Oficyna Ekonomicza, Kraków.
Przybyszewski R. (2009), Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej, wyd. Adam Marszałek, Toruń.
Przybyszewski R., Atamańczuk K. (2011), Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość, wyd. Adam Marszałek, Toruń.
Pūlmanis E. (2015), *Micro-Economical Aspects Of Public Projects: Impact Factors For Project Efficiency And Sustainability,* PM World Journal, 4 (6)
Raczkowski K., Mikułowski W. (2013), Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego, A. Noworól (red.), Zarządzanie organizacjami publicznymi, Przedsiębiorczość i zarządzanie, Tom XIV, Zeszyt 13, Społeczna Akademia Nauk, Łódź.
Rainey H. G. (1982), *Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic,* The American Review of Public Administration, 16 (4)
Rainey H. G. (2014), *Understanding and Managing Public Organizations, 5th Edition,* Jossey-San Bass, Francisco, USA
Rainey H. G., Backoff R. W., Levine, Ch. L. (1976), *Comparing Public and Private Organizations,* Public Administration Review, 36 (2)
Rainey H. G., Bozeman B. (2000), *Comparing public and private organizations: Empirical Research and the Power of the a priori*.,Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (2)
Rainey H. G., Pandey S., Bozeman, BB. (1995), *Research note: Public and private managers' perceptions of red tape,* Public Administration Review, 55 (6)
Rainey H. G., Traut C., Blunt B., (1986), *Reward Expectancies And Other Work-Related Attitudes In Public And Private Organizations: A Review And Extension,* Review of Public Personnel Administration, 6 (3)
Reich B. H. (2007), *Managing Knowledge and Learning in IT Projects: A Conceptual Framework and Guidelines for Practice*. International Journal of Project Management, 38 (2)

Reich B. H. Wee S. W. (2006), *Searching For Knowledge In The PMBOK® Guide,* Project Management Journal, 37 (2)
Rosik P., Wiśniewski R. (red), (2012), Dostępność i mobilność w przestrzeni, Warszawa.
Rudolf W. (2010). Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, nr 245.
Rybiński K. (2012). (red). Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce. Warszawa: Uczelnia Vistula.
Rymsza M., Hryniewiecka A., Derwich P. (2004), Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, [w:] Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Rzeźnik G., (red.), (2010), Polityka regionalna na Mazowszu. Materiały kongresowe, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
Sankowska A., (2009), Organizacja wirtualna. Koncepcja i jej wpływ na innowacyjność, Wyd. Akademickie i. Profesjonalne. Warszawa.
Sankowska A., Wańtuchowicz M., Koncepcja organizacji wirtualnej jako formy współpracy między przedsiębiorstwami i jej praktyczne implikacje w polskich przedsiębiorstwach, „Organizacja i Kierowanie" 2007, nr 3.
Sayre W.S. (1953), *Premises of Public Administration*. Public Administration Review, 18 (2)
Schimank U. (2005). „New Public Management" and the Academic Profession: Reflections on the German Situation, Minerva, nr 4(43).
Scott P. G., Falcone S. (1998), *Comparing public and private organizations. An exploratory analysis of three frameworks,* American Review of Public Administration, 28 (2)
Sienkiewicz P. (2009) (red.), Bezpieczeństwo obywateli RP, jako czynnik jakości życia, Wydawnictwo AON, Warszawa.
Singer M.P. (2003), Corporate Warriors: The Rise of Privatized Military Industry, Ithaca, NY–London.
Sirko S., Piotrowska-Trybull M. (red.) (2013), Uwarunkowania lokalne i regionalne funkcjonowania jednostek wojskowych na terytorium kraju, Wyd. AON, Warszawa
Skyrme D.J., (1998), The realities of virtuality, Organizational Virtualness, Proceedings of the VoNet – Workshop, April 27−28.
Smith R. (2010), Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
Spicker P. (2009), *The nature of a public service*. International Journal of Public Administration, 32 (11)
Spittler J.R., McCracken C.J. (1996), *Effective project management in bureaucracies,* Transactions of AACE International, 6 (1)
Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza (2007), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Polsce, Warszawa.
Sroka J. (2000). Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
Sroka J. (2009), Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
Stabryła A. (2000), Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków.
Staniszkis J. (2001). Postkomunizm, Wydawnictwo słowo/obraz/terytoria, Gdańsk.
Stanny M., Czarnecki A. (2011), Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej, IRWiR PAN, Warszawa.
Starczewska-Krzysztoszek M. (2005), Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian, [w:] J. Kleer (red.), Sektor publiczny w Polsce i na świecie, wyd. CEDEWU, Warszawa.

Starościak J. (1974), Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki, Wyd. Prawnicze, Warszawa.
Stawasz D., Metody oceny projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, Przegląd Organizacji, 6/2014.
Stawasz D., Wiśniewska M. (2015), Wykorzystanie Koncepcji Living Lab. w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, Wydawca: Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania UŁ, Łódź.
Stelmasiak J., Szreniawski J. (2002), Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej, OW Branta, Bydgoszcz-Lublin.
Stewart T.A. (2001), The Wealth of Knowledge. Intellectual Capital and the Twenty-First Century Organization, Nicholas Brealey Publishing, London.
Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego obwodu kaliningradzkiego na perspektywę średnio-i długoterminową (09.03.2007), Załącznik do rozporządzenia Rządu obwodu kaliningradzkiego nr 95.
Strategicznie dla rozwoju Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
Strategiczny Przegląd Obronny. Profesjonalne Siły Zbrojne RP w nowoczesnym państwie. (2011), Raport MON, Warszawa.
Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
Strużyna J. (2009), Kierunki doskonalenia ZZL w organizacjach publicznych, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki, Wyd. AE, Katowice.
Strzeszewski Cz. (1976), Integralny rozwój gospodarczy, OdiSS, Warszawa
Subramanian S. Kruthika J. (2012), *Comparison between Public and Private Sector Executives on Key Psychological Aspects,* Journal of Organisation and Human Behaviour, 1 (1)
Suchodolski B. (2015), Wybrane instrumenty wspomagające zarządzanie wiedzą w polskich urzędach administracji samorządowej, Walczak W. (2010), Zarządzanie wiedzą i kreowanie kapitału intelektualnego współczesnego przedsiębiorstwa, „E-mentor", nr 2..
Supernat J. (2003), Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe", Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, nr 2.
Szpor G., Martysz C., Wojsyk K. (2015), Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, Wydanie II, LEX.
Szreniawski J. (2000), Wstęp do nauki administracji, wyd. MORPOL, Lublin.
Sztandar-Sztanderska K. (2014), Praktyki administracyjne wobec bezrobotnych w Polsce, rozprawa doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, Institut d'Etudes Relitique de Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Paris.
Sztando A. (1998), Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin „Samorząd Terytorialny" nr 11.
Szuwarzyński A. (2006). Metoda DEA pomiaru efektywności działalności szkół wyższych, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, nr 2(28).
Szuwarzyński A., Julkowski B. (2014). Wykorzystanie wskaźników złożonych i metod nieparametrycznych do oceny i poprawy efektywności funkcjonowania wyższych uczelni technicznych, „Edukacja", nr 3.
Szydłowski C., Metody zarządzania organizacjami administracji publicznej, [w:] Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. (2011), Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Świerczyńska-Kaczor U. (2010), Serwisy społecznościowe – nowe narzędzie komunikacji armii, [w:] Kieżun W., Ciborowski L., Wołejszo J. (red.), Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych, Wyd. AON, Warszawa.

Świtłyk M. (2013). Efektywność dydaktyki w uczelniach publicznych w Polsce, Ekonomia. Economics, nr 1(22).
Tanzi V. (2006). Gospodarcza rola państwa w XXI wieku, Materiały i Studia NBP, nr 204
The Reform of Metropolitan Governance, (2000), OECD Observer – Policy Brief.
Torres L., Pina V. (2004), *Reshaping public administration: The Spanish experience compared to the UK*, Public Administration, 82 (2)
Trocki M., (red.), (2012), Współczesne zarządzanie projektami, PWE, Warszawa.
Urbaniak B., Bohdziewicz P. (2009), Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy, ASM Centrum Badan i Analiz Rynku, Kutno, http://informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/raporty/raport_koncowy.pdf (10.08.2014).
Van Aken J, Hop L.. Post G.J.J, The Virtual Organization: a special mode of strong interorganizational cooperation w, w: Managing Strategically in an Interconnected World, red. M.A. Hitt, J.E. Ricart, D. Nixon, John Wiley & Sons, Chicester 1998.
Van der Heijde C.M., Van der Heijden B.I.J.M. (2006), A competence-based and multidimensional operationalization and measurement of employability, „Human Resource Management", 45.
Van Kersbergen K., Van Waarden F. (2004). „Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", European Journal of Political Research, t. 43.
Venkatraman N.,. Henderson J.C., (1998), Real strategies for virtual organizing, "Sloan Management Review", Vol. 40, No. 1
Visser W. (2011), CSR 2.0. Ewolucja i rewolucja społecznej odpowiedzialności biznesu, 27.12.2011, http://odpowiedzialnybiznes.pl/artyku%C5%82y/csr-2-0-ewolucja-i-rewolucja-spolecznej-odpowiedzialnosci-biznesu/ w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych, Badania Operacyjne i Decyzje, nr 4.
Walczak W. Wpływ kultury organizacyjnej na kształtowanie postaw i poziom zaangażowania studentów, https://www.academia.edu/22957787/ (8.3.2016).
Waldziński D. (2008), Rynek i religia. Relacje w kontekście historycznym i w warunkach globalizacji, [w:] O. Dębicka, A. Oniszczuk-Jastrząbek, T. Gutowski, J. Winiarski (red.), Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym, wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
Walker J. R. (2009), Introduction to Hospitality, Person Education Ltd., Upper Saddle River, New Jersey, Columbus, Ohio.
Wang Y-D., Yang Ch., Wang K-Y. (2012), *Comparing Public and Private Employees' Job Satisfaction and Turnover*, Public Personnel Management, 41 (3)
Warner M., Witzel M., (2005), Zarządzanie organizacja wirtualną, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
Watson I. (2003), Applying Knowledge Management. Techniques for Building Corporate Memories, Morgan Kaufmann Publishers, San Francisco.
Wiewiórkowski W.R., Wierczyński G. (2008), Informatyka prawnicza. Technologia informacyjna dla prawników i administracji publicznej, Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
Wilkesman U., Schmid Ch.J. (2012). The impacts of new governance on teaching at German Universities. Findings from a national survey, Higher Education, nr 63.
Williams T., Klakegg O. J., Walker D. H. T., Andersen B., Magnussen O. M. (2012), *Identifying and Acting on Early Warning Signs in Complex Projects*, Project Management Journal, 43 (2)
Wirick D. (2009), *Public-Sector Project Management: Meeting the Challenges and Achieving Results*, John Wiley & Sons, New Jersey, USA

Włodarczyk C. (1998), Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius", Kraków.
Włodarczyk C. (2003), Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
Włodarczyk C., (2005), Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna w: Polityka społeczna. Wybrane problemy (wybór artykułów z lat 1999-2005), Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
Wojskowe Oddziały Gospodarcze. Terenowe Organy Systemu Logistycznego SZ RP. Zbiór podstawowych zasad funkcjonowania (2011), Poradnik, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Zarząd Planowania Logistyki – P4, Warszawa.
Wolszczak-Derlacz J. (2013). Efektywność naukowa, dydaktyczna i wdrożeniowa publicznych szkół wyższych w Polsce – analiza nieparametryczna, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
Wrzosek M., (2011), Zmiany w środowisku bezpieczeństwa jako czynnik kształtujący siły zbrojne, [w:] W. Kieżun, A. Letkiewicz, J. Wołejszo (red.), Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu, Wyd. WSP, Szczytno.
Wybory ścieżki edukacyjnej a sytuacja zawodowa Polaków (2013), GUS, Warszawa (8.3.2016).
Wygnański J. (2012), Skuteczne animowanie kultury współpracy – czynniki sukcesu w procesie budowy partnerstw, Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych, Handzlik A., Głowacki J. (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
Wygnański J.J., Długosz D., Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa, 2005.
Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
Young E., Quinn L. (2002). Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe, Open Society Institute.
Zalewski A. (1996), Ekonomika rozwoju lokalnego, SGH Warszawa.
Zalewski A. (2006), Konkurencja miedzy jednostkami terytorialnymi a efektywność gospodarki [w]: D. Strahl (red.), Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1124.
Zalewski A. (2006), Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego, [w:] K. Krukowski (red.), Zarządzanie organizacjami publicznymi, Wyd. UWM, Olsztyn.
Zalewski A. (2006), Teoretyczne podstawy zarządzania gminą, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, SGH Warszawa.
Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 130/2015 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 25 czerwca 2015 r.
Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020 (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki, (2004), praca zbiorowa pod red. M. Zawickiego, S. Mazura, J. Bobera, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
Zawilińska I. (2011), Funkcja właścicielska administracji publicznej, [w] J. Osiński (red.), Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania, Wyd. Główna Szkoła Handlowa, Warszawa.
Zegar J. S. (2003), Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym, SGH, Warszawa.

Ziębicki B. (2006), Próba modelowego ujęcia pomiaru efektywności organizacji usług instytucji użyteczności publicznej, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 713, Kraków.
Ziębicki B. (2014). Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
Zwikael O. (2009), *The Relative Importance of the PMBOK® Guide's Nine Knowledge Areas During Project Planning*, Project Management Journal, 40 (4)
Zybała A. (2014). Prawidłowości w procesie formułowania polityk publicznych w Polsce. Raport z badań. Warszawa: Collegium Civitas.
Zybała A. (2015). Polityka Publiczna w warunkach socjologicznej próżni, Kultura i Społeczeństwo, 2015, nr 4.
Zybertowicz A. (2005), Anti-Development Interest Groups, Polish Sociological Review, 1.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.).
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202)
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., nr 25, poz. 150)
Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, z 2015 r. poz. 1045, 1220)
Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, 1890)
Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, 1198, z 2015 r. poz. 357, 1268, 1418)
Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z 2016 r. poz. 35, 64, 195)
Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 1996 nr 10 poz. 56)
Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943)
Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. poz. 1322)
Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne, tj. Dz. U. 2015 poz. 520 z późn. zm.
Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej, Dz. U. 2010, nr 76, poz. 489, z późn. zm.
Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. 2014 nr 0 poz. 243
Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz. U. 2013 poz. 1166 z późn. zm.
Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenie zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców, Dz. U. nr 206, poz. 1592.
Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych

Dokumenty wewnętrzne

(2013). Komunikat o wynikach kompleksowej oceny działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych, MNiSW, Warszawa
(2014). Sprawozdanie Rektora SGGW prof. dr. hab. Alojzego Szymańskiego z działalności uczelni za rok 2013, Warszawa
(2014). Sprawozdanie z działalności Politechniki Lubelskiej za rok akademicki 2013/2014, Lublin
(2014). Sprawozdanie Rektora z działalności Politechniki Śląskiej w roku 2013, Gliwice
(2014). Sprawozdanie Rektora z działalności Politechniki Warszawskiej w okresie: 1.09.2013-31.08.2014, Warszawa
(2014). Sprawozdanie z działalności naukowo-badawczej Uczelni w roku 2013, Częstochowa
(2014). Sprawozdanie z działalności Politechniki Rzeszowskiej w 2013 roku, Rzeszów
(2014). Sprawozdanie roczne Rektora z działalności Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu za rok 2013, Poznań.
(2014). Sprawozdanie roczne Rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego za rok 2013, Kraków
(2014). Sprawozdanie z działalności uczelni w roku akademickim 2013/2014, Olsztyn
(2014). Sprawozdanie Rektora z działalności Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice
(2014). Sprawozdanie Rektor Uniwersytetu Warszawskiego z działalności uczelni w 2013 roku, Warszawa
(2014). Sprawozdanie z działalności w roku akademickim 2013/2014, Zielona Góra

Strony internetowe

http://budzetyobywatelskie.pl/
http://funduszesoleckie.pl/
http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,13668996,Solectwa_w_Poznaniu__Wies_w_miescie _to_wieksze_pieniadze.html
http://prawo-old.prawo.uni.wroc.pl/pliki/11455
http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/gove_01_-_perito_-_guy_peters_-_paper_0.pdf
http://sjp.pwn.pl/sjp/partycypowac;2570796.html
http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K. Bandarzewski-.pdf
http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf
http://www.rp.pl/artykul/1084496-W-miescie-nie-mozna-utworzyc-solectwa.html#ap-2
http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/solectwa-w-jarocinie-przestaja-istniec
http://www.tarnow.pl/Miasto/Budzet-Obywatelski-2016/Regulamin-Budzetu-Obywatelskiego
http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Gdynia-dolozy-milion-zlotych-do-budzetu-obywatelskiego-n87756.html
https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny
http://www.aerisfuturo.pl (19.03.2016)
https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=46859 (06.03.2016), Regulamin konkursu na najciekawsze oferty imprez motywacyjnych w Krakowie i Małopolsce, s. 1, Urząd Miasta Krakowa, Wydział Informacji Turystyki i Promocji, Krakow Convention Bureau, Kraków 2011
http://convention.krakow.pl/ccb/8279,artykul,wyklady_branzowe_pt__zrownowazone_konferencje_-_kierunek_rozwoju_turystyki_w_krakowie_i_okolicach.html (06.03.2016)

http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/wspolpraca-miedzysektorowa-jako-narzedzie-promowania-csr-na-terenie-warmii-i-mazur (27.02.2016)
http://www.polandbusinessrun.pl/ (20.03.2016)
http://www.poland-convention.pl/pl/kontakt/dzialania-csr (06.03.2016)
http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34636/014.pdf, Krynicka H., Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (15.09.2015)
MEesuRing Intangibles to Understand and improve innovation Management (MERITUM). Final Report http://www.pnbukh.com/site/files/pdf_filer/FINAL_REPORT_MERITUM.pdf, (5.11.2015)
Measuring Intangibles to Understand and Improve Innovation Management. Preliminary Results, http://www.oecd.org/sti/ind/1947863.pdf (5.11.2015)