

**DYLEMATY I WYZWANIA
WSPÓŁCZESNEGO ZARZĄDZANIA
ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI**

Redakcja naukowa

Tomasz Białas

Gdynia 2007

Copyright by Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni

Recenzent
dr hab. Wiesław Czyżowicz

Skład, łamanie, druk, oprawa:
Sowa – druk na życzenie
ul. Hrubieszowska 6a
01-209 Warszawa
tel.22-431 81 40
www.sowadruk.pl

Wydawnictwo WSAiB im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
ul. Kielecka 7,81-303 Gdynia
www.wsaib.pl

ISBN: 978-83-918369-9-6

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

Część I. Zagadnienia ogólne

1. <i>Barbara Kożuch</i> , Modele zarządzania publicznego.	17
2. <i>Mariusz Bratnicki, Aldona Frączkiewicz-Wronka, Agata Austen</i> , Procesy uczenia się w organizacjach sektora publicznego.	27

Część II. Wybrane problemy zarządzania rozwojem lokalnym

3. <i>Bogusław Plawgo</i> , Planowanie w procesie zarządzania gminą	39
4. <i>Artur J. Kożuch</i> , Kontroling wyzwaniem zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego	55
5. <i>Tomasz Białas</i> , Interesariusze jako partnerzy w strategicznym zarządzaniu regionem	65
6. <i>Marek Grzybowski</i> , Samorządy lokalne jako instytucje kreujące klaster przemysłowo-usługowe	75
7. <i>Marcin Wolek</i> , Samorząd terytorialny na rynku regionalnych przewozów kolejowych w Polsce	85
8. <i>Ewa Chilicka</i> , Polityka budżetowa JST a rozwój lokalny	93
9. <i>Henryk Gawroński</i> , Proces wdrożenia strategicznej karty wyników w samorządzie terytorialnym	107
10. <i>Mariusz Citkowski</i> , Gmina jako kreator środowiska lokalnej przedsiębiorczości	119

Część III. Wybrane problemy funkcjonowania organizacji publicznych

11. <i>Grażyna Praweńska-Skrzypek</i> , Najnowsze zmiany organizacyjne w publicznych instytucjach rynku pracy w Niemczech	131
12. <i>Wioleta J. Karna</i> , Wpływ uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na zmiany w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury	143

13. **Stanisław Piocha, Joanna Dyakowska**, Grupa kapitałowa Poczty Polskiej na rynku europejskim 153
14. **Dominika Bąk-Grabowska**, Dobór pracowników administracji publicznej - przesłanki i kierunki zmian 165
15. **Małgorzata Burzyńska, Mirosław Czapiewski, Piotr Wróblewski**, Uwarunkowania tworzenia strategii organizacji publicznej - analiza przypadku .. 175

Część IV. Problemy zarządzania jakością w organizacjach publicznych

16. **Kazimierz Dendura**, Wymagania systemu antykorupcyjnego (w ramach systemu ISO 9001) dla organizacji publicznych 187
17. **Janusz Tomaszewski**, Standardy TQM a bezpieczeństwo informacji podmiotów Systemu Obronnego Państwa 193
18. **Aleksandra Soliwoda**, Wymagania publiczno-prawne w zakresie obrotu towarami strategicznymi dla bezpieczeństwa państwa 199
19. **Dorota Jendza, Agata Szkieł**, Analiza wymagań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania jakością w organach nadzorujących bezpieczeństwo żywności 205

Część V. Zarządzanie informacją w organizacjach publicznych

20. **Janusz Sasak**, Zastosowanie integratorów przepływu informacji w administracji publicznej. 219
21. **Jacek Winiarski**, Analiza ilościowa i jakościowa internetowych serwisów www zawierających informacje o zarządzaniu organizacjami publicznymi. 229
22. **Jerzy Czerwiński**, Projektowanie systemów informacyjnych w administracji publicznej. 239

Bibliografia 249

Spis tabel, wykresów i rysunków. 261

Afiliacje autorów. 263

WSTĘP

Zarządzanie publiczne stanowi obecnie nową subdyscyplinę nauk o zarządzaniu. Dorobek badawczy zarządzania publicznego w Polsce jest jeszcze niewielki i bardzo rozproszony choć w ostatnich latach daje się zauważyć zwiększone zainteresowanie tą tematyką, zarówno ze strony środowisk naukowych jak i praktyków, menedżerów publicznych zgłaszających zapotrzebowanie na nowoczesne spojrzenie na organizacje publiczne. W literaturze naukowej pojawia się coraz więcej sprawozdań z przeprowadzonych w sektorze publicznym badań, które rodzą szereg pytań i stanowią naturalną inspirację do dalszych poszukiwań, zarówno w zakresie profesjonalizacji zarządzania wewnątrz sektora, jak i jego relacji z otoczeniem. Istotna jest więc dyskusja różnych poglądów dotyczących zarówno pojęć i metodologii badań sektora jak i wybranych problemów związanych z praktyczną stroną zarządzania.

Wymogi gospodarki rynkowej stworzyły przestrzeń dla ekonomizacji działania organizacji publicznych i wdrażania metod i technik zarządzania znanych sektorowi biznesu. Jednak ich dopasowanie do natury organizacji publicznych oraz strategicznych celów ich działania, powoduje konieczność nowego spojrzenia na skuteczność i efektywność działania menedżerów publicznych. Jednocześnie jednak gospodarka rynkowa wymusiła zapotrzebowanie na nowe spojrzenie na sektor publiczny i jego relacje z otoczeniem. Strategiczne partnerstwo jako najważniejsza cecha wyróżniająca sektor publiczny, wyrażające się w dążeniu do uzyskania przez organizacje publiczne przewagi kooperacyjnej rodzi wiele dylematów i tworzy zapotrzebowanie na opracowania naukowe wyjaśniające istotę i uwarunkowania strategicznego zarządzania w tych organizacjach.

Dzięki przemianom w polskiej samorządności lokalnej i regionalnej pojawia się zapotrzebowanie na nowe spojrzenie na zarządzanie rozwojem lokalnym, a w tym w szczególności tworzenie, wdrażanie i kontrolę strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Samorzady zdobyły w tym zakresie w ostatnich latach doświadczenia, które wymagają dyskusji i podsumowań, a

także wskazania kierunków dalszej reorientacji samorządowej administracji publicznej.

Opisane wyżej zjawiska powodują konieczność nowego spojrzenia na procesy zachodzące w nauce o edukacji, które winny wspomagać przygotowanie kadry zarządzającej sektorem publicznym do nowoczesnego zarządzania.

Prezentowana publikacja ma na celu wyrażenie poglądów i opinii autorów, związanych z naukami o zarządzaniu oraz ekonomią, na temat uwarunkowań zarządzania organizacjami publicznymi w Polsce i na świecie. Dyskusja takich problemów jak modele zarządzania publicznego, procesy uczenia się organizacji publicznych, strategia zarządzania oraz zakres i forma relacji organizacji publicznych z otoczeniem, identyfikacja dylematów zarządzania rozwojem regionalnym, problematyka zarządzania jakością oraz informacją to aspekty warte podjęcia dyskusji i badań. Niniejsza publikacja jest kolejną próbą włączenia się w dyskusję o najważniejszych determinantach rozwoju zarządzania publicznego, jako ważnego nurtu w naukach o zarządzaniu.

Zaprezentowane w publikacji rozważania odnoszą się zarówno do aspektów całościowych koncepcji zarządzania, tak jak ma to miejsce w rozdziale pierwszym, jak i do wybranych aspektów funkcjonowania organizacji publicznych, opisanych w pozostałych rozdziałach.

W części pierwszej zaprezentowano rozdziały: „Modele zarządzania publicznego” oraz „Procesy uczenia się w organizacjach publicznych”.

W pierwszym rozdziale dokonano syntezy poglądów na modelowe ujęcia zarządzania publicznego. Bardzo szybki rozwój zarządzania publicznego wymaga nieustannych wysiłków w zakresie systematyzowania poglądów, teorii i dorobku w tym zakresie.

W rozdziale drugim przedstawione zostały wyróżniki zarządzania publicznego oraz główne aspekty procesu uczenia się organizacji publicznych na podstawie doświadczeń. Od organizacji publicznych wymaga się coraz większej efektywności oraz stałego podnoszenia jakości świadczonych usług. Jest to oczekiwanie bardzo często niespełnione, a możliwość stałego podnoszenia sprawności działania organizacji sektora publicznego staje się problemem coraz częściej podnoszonym w publikacjach naukowych.

Część druga publikacji zawiera rozważania dotyczące wybranych problemów zarządzania rozwojem lokalnym.

W rozdziale trzecim dokonano omówienia badań nad zweryfikowaniem tezy o zmianie podejścia do rozwoju lokalnego z wąsko pojmowanego planowania do szeroko rozumianego zarządzania. Zaprezentowana koncepcja osadzenia rozwoju lokalnego na gruncie nauk o zarządzaniu

została poparta badaniami empirycznymi, w których wykazano, że naczelną potrzebą samorządów jest przejście od czystego planowania do kompleksowego zarządzania rozwojem lokalnym.

W rozdziale czwartym dokonano charakterystyki kontrolingu jako jednej z nowoczesnych metod zarządzania oraz wskazano na znaczenie i specyfikę tej metody w jednostkach samorządu terytorialnego. Świadczenie usług publicznych wymaga stosowania nowoczesnego podejścia do poprawy ich jakości, przy równoczesnym ograniczaniu kosztów ich wykonywania. Kontroling, będąc systemem wspomagania kierownictwa organizacji w strategicznym i operacyjnym zarządzaniu, jest jedną z propozycji usprawniania działalności sektora publicznego.

W rozdziale piątym zaprezentowano strategiczne uwarunkowania zarządzania rozwojem lokalnym. Problemem wiodącym, przedstawionym w tej części publikacji jest zastosowanie koncepcji interesariuszy w objaśnianiu uwarunkowań strategicznego zarządzania regionem. Zaprezentowane rozważania miały na celu wykazanie roli, jaką pełnią interesariusze w strategicznym zarządzaniu regionem na przykładzie polskich województw samorządowych.

Rozdział szósty to przedstawienie koncepcji kreowania klastrów przemysłowo - usługowych przez samorządy lokalne. Wykorzystywane szeroko przez przedsiębiorstwa na całym świecie korzyści łączenia się w ugrupowania gospodarcze są coraz częściej dostrzegane przez lokalne samorządy, które stwarzają warunki do nawiązywania kontaktów między firmami oraz biorą aktywny udział w tworzeniu klastrów.

Rozdział siódmy poświęcony został przedstawieniu roli samorządu terytorialnego w organizacji przewozów kolejowych w Polsce. Zaprezentowano w nim etapy rozwoju przewozów regionalnych oraz sposoby oddziaływania samorządu na realizację powierzonych mu zadań w zakresie usług przewozowych.

W rozdziale ósmym dokonano omówienia roli polityki budżetowej prowadzonej przez władze samorządu lokalnego w stymulowaniu rozwoju na danym obszarze. Zaprezentowane zostały zarówno teoretyczne jak i praktyczne przesłanki wykorzystania budżetu publicznego, jako czynnika stymulującego rozwój lokalny. Dokonano również - wykorzystując badania empiryczne - oceny stopnia wykorzystania instrumentarium polityki budżetowej w stymulowaniu rozwoju lokalnego na przykładzie gmin powiatu wysokomazowieckiego.

W rozdziale dziewiątym przedstawiono rozważania dotyczące zastosowania strategicznej karty wyników we wdrażaniu strategii organizacji

publicznej. Karta - będąc sprawdzonym narzędziem realizacji strategii w sektorze biznesu - jest coraz częściej stosowana przez organizacje publiczne. Jednak zasady jej wykorzystania oraz przyjęta metodologia formułowania celów wymaga głębokiej refleksji i szerokiego oparcia w priorytetach zgłaszanych przez interesariuszy.

Rozdział dziesiąty został poświęcony zagadnieniom wspierania przez lokalne samorządy rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Stosowane przez samorządy instrumenty wspierania i promowania przedsiębiorczości mają zachęcać do podejmowania działalności gospodarczej przez lokalnych przedsiębiorców oraz stwarzać warunki do inwestowania dla podmiotów zewnętrznych. Kwestią zasadniczą jest jednak identyfikacja całego spektrum narzędzi, które będąc wdrażane łącznie, mogą intensywnie oddziaływać na kreowanie pozytywnego klimatu przedsiębiorczości.

Część trzecia niniejszej publikacji przedstawia wybrane problemy funkcjonowania organizacji publicznych i została zawarta w pięciu kolejnych rozdziałach.

W rozdziale jedenastym zaprezentowane zostały uwarunkowania zmian organizacyjnych przeprowadzonych w ostatnich latach w publicznych instytucjach rynku pracy w Niemczech, gdzie dokonano bardzo głębokiej reformy systemu świadczeń socjalnych. Nacisk na efektywność świadczonych usług, usprawnianie systemów obsługi, integracja różnych rodzajów usług oraz skupienie uwagi na kliencie są wyrazem generalnych tendencji we współczesnym zarządzaniu organizacjami publicznymi.

Rozdział dwunasty prezentuje wpływ uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na zmiany w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury. Kultura, która stała się we współczesnym świecie towarem, jest poddawana tym samym prawom popytu i podaży jak i inne dobra użytkowe, co powoduje konieczność kreowania przez instytucje zachowań właściwych organizacjom komercyjnym. W tej sytuacji istotnym staje się takie zarządzanie tymi instytucjami, które będzie wykorzystywać podejście relacyjne, uwzględniające uwarunkowania przepływów zasileniowo-informacyjnych między nimi a otoczeniem.

W rozdziale trzynastym został przedstawiony przypadek sytuacji strategicznej grupy kapitałowej Poczty Polskiej działającej na rynku europejskim. Stopniowa liberalizacja rynku powszechnych usług pocztowych, a także dalszy rozwój konkurencji w zakresie usług związanych z przesyłem paczek, druków oraz przesyłek kurierskich stanowi strategiczne wyzwanie dla działalności narodowych operatorów pocztowych, a w tym również dla Poczty Polskiej. Najbliższa przyszłość będzie najbardziej surowym weryfika-

torem zamierzeń strategicznych polskiego operatora pocztowego, a ewentualne niepowodzenia w zakresie restrukturyzacji mogą stanowić największe zagrożenie dalszego istnienia.

W rozdziale czternastym przedstawiono problematykę doboru pracowników administracji publicznej. Realizacja zadań publicznych realizowanych przez samorządy, wymaga uwzględniania specyfiki ich funkcjonowania w kształtowaniu zatrudnienia. Celem prezentowanego rozdziału jest analiza i ocena procesu doboru pracowników administracji samorządowej oraz określenie pożądanych kierunków jego doskonalenia na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych w urzędach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego. Opisane w prezentowanych rozważaniach niedomagania w doborze pracowników samorządowych, skłaniają do postawienia pytań o kierunki dalszego doskonalenia instytucjonalnego wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji procesu kadrowego.

Rozdział piętnasty przedstawia opis przypadku strategicznego podejścia do kształtowania przyszłości organizacji publicznej na przykładzie wybranej publicznej placówki opiekuńczo-wychowawczej. Opracowanie strategicznego programu działania takiej organizacji jest wyzwaniem zasługującym na szczególną uwagę i refleksję, a osiągnięte efekty uzależnione są od synergii wysiłków szerokich sił społecznych oraz dobrej współpracy z samorządem, który podejmuje decyzję o zasadach i środkach finansowania.

W czwartej części publikacji zamieszczono rozważania dotyczące problematyki szeroko pojmowanego zarządzania jakością w organizacjach publicznych. Merytoryczna zawartość rozdziału wypełniona została rozważaniami dotyczącymi zastosowania norm jakościowych w procesie doskonalenia tych organizacji.

W rozdziale szesnastym zaprezentowane zostały wymagania jakie musi spełniać organizacja posiadająca wdrożony system zarządzania jakością, a która jest zainteresowana wdrożeniem oraz certyfikacją systemu antykorupcyjnego. Problemy korupcji nabierają szczególnego znaczenia i właściwej „mocy”, kiedy są rozpatrywane na gruncie działalności organizacji publicznych, które dysponując często bardzo dużymi środkami pochodzącymi ze źródeł publicznych w sposób szczególny narażone są na negatywne oddziaływanie presji korupcyjnej. W Polsce coraz więcej organizacji publicznych wdraża zalecenia norm zarządzania jakością z uwzględnieniem wymagań dla systemu antykorupcyjnego w tych organizacjach.

W rozdziale siedemnastym podjęty został problem bezpieczeństwa przepływu informacji w organizacjach systemu obronnego państwa. Znaczenie podjętej problematyki jest oczywiste w świetle zjawiska dynamicznego

przyrostu liczby użytkowników sieci informatycznych i coraz powszechniej występujących zagrożeń podmiotów systemu obronnego państwa ze strony niepowołanych użytkowników cyberprzestrzeni. Zarządzanie jakością w administracji publicznej powinno być ściśle związane z zagadnieniami bezpieczeństwa informacji, a doświadczenia europejskie wskazują, że podwyższanie efektywności usług publicznych wymaga wdrażania systemów opartych na normach serii ISO 9000.

Rozdział osiemnasty zawiera analizę wymagań publiczno-prawnych w zakresie obrotu towarami strategicznymi dla bezpieczeństwa państwa. Celem prezentowanych rozważań jest prezentacja wymagań, jakie są stawiane przez instytucje państwowe przedsiębiorstwom realizującym obrót międzynarodowy towarami strategicznymi dla bezpieczeństwa państwa. Przedstawione problemy jednoznacznie wskazują jak bardzo w obecnych czasach, w działalności organizacji publicznych, przenikają się aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne.

Rozdział dziewiętnasty, dopełniając problematykę zarządzania jakością w organizacjach publicznych przedstawianą w części czwartej publikacji, prezentuje analizę wymagań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania jakością w organizacjach nadzorujących bezpieczeństwo żywności. W Polsce nadzór nad bezpieczeństwem żywności i wdrożeniem wymagań Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności wykonuje szereg organizacji publicznych. Doskonalenie zasad ich funkcjonowania można osiągnąć poprzez wdrażanie norm jakościowych opisanych w stosownych standardach.

Część piąta publikacji została poświęcona problematyce zarządzania informacją w organizacjach publicznych. Problemy opisane w tej części zostały zawarte w trzech kolejnych rozdziałach.

W rozdziale dwudziestym przedstawiono zastosowanie integratorów przepływu informacji w administracji publicznej. Celem rozdziału jest omówienie zasad oraz sposobów wykorzystania integratorów przepływu informacji w zapewnieniu sprawnej komunikacji w organizacjach publicznych oraz w ich kontaktach z otoczeniem. Zaprezentowane w rozdziale rozważania mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych badań nad naturą funkcjonowania skutecznych systemów komunikacji we współczesnych organizacjach publicznych.

Problematyka zarządzania informacją została uzupełniona rozważaniami dotyczącymi analizy ilościowej i jakościowej internetowych serwisów www zawierających informacje o zarządzaniu organizacjami publicznymi. Kwestie te zaprezentowano w rozdziale dwudziestym pierwszym. Rozwój globalnej

sieci komputerowej umożliwia pozyskiwanie informacji na dowolny temat, lecz problematyka związana z tematami „niszowymi” jest niezmiernie rzadko prezentowana w serwisach internetowych. Zaprezentowane w rozdziale wyniki badań poszukiwań zasobów internetowych prowadzą do dość zaskakujących wniosków o niewielkim zainteresowaniu środowiska użytkowników internetu, problematyką zarządzania organizacjami publicznymi.

W rozdziale dwudziestym drugim została przedstawiona problematyka projektowania systemów informacyjnych w administracji publicznej. Budowanie systemów sprawnego przepływu informacji jest potrzebą chwili wszystkich organizacji współczesnego świata, jednak organizacje publiczne - będąc obiektem szczególnego nadzoru ze strony otoczenia - muszą poważnie rozważać problemy projektowania przebiegów informacji. Te bowiem związane są z wdrożeniami informatycznymi, na które wydatkowane być muszą duże nakłady finansowe.

Niniejsza publikacja, zawierająca rozważania dotyczące różnych aspektów funkcjonowania organizacji publicznych, powinna przyczynić się do poszerzenia pola dyskusji nad naturą zarządzania publicznego oraz otworzyć nowe horyzonty poszukiwań i dociekań naukowych w zakresie funkcjonowania organizacji publicznych.

Tomasz Białas

CZEŚĆ I.

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. MODELE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

1.1. PODSTAWOWE POJĘCIA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO - UWAGI DYSKUSYJNE

Rozwój nauki i praktyki zarządzania w Polsce, obserwowany od kilkunastu lat początkowo nie objął swym zasięgiem zarządzania publicznego, które należy do najmłodszych dyscyplin szczegółowych nauki o zarządzaniu. Powstanie jej ćwierć wieku temu jest zasługą głównie badaczy amerykańskich zajmujących się systemami zarządzania w organizacjach publicznych. W latach dziewięćdziesiątych XX w. zarządzanie publiczne znacząco się rozwinęło również w krajach Europy Zachodniej. Jednak w naszym kraju zauważalny wzrost zainteresowania zarządzaniem w organizacjach publicznych pojawił się dopiero kilka lat temu. Znajduje się ono więc na początkowym etapie rozwoju.

Dopiero w ostatnich latach pojawiło się zwiększone zapotrzebowanie na podstawy teoretyczne zarządzania w sektorze publicznym oraz w jednostkach tworzących ten sektor. Zasady i warunki sprawnego funkcjonowania organizacji takich, jak szkoły, szpitale, czy urzędy państwowe należą do nie rozpoznanych, a wiedza o ich zachowaniach jest rozproszona i niekompletna. Mówiąc językiem ekonomii, w naszym kraju obserwowany jest rosnący popyt na wiedzę o zarządzaniu w sektorze publicznym. Tworzy to dobry klimat do systematyzowania i intensyfikowania badań nad zarządzaniem w sferze publicznej.

W niniejszym rozdziale podjęto próbę usystematyzowania zmian w zarządzaniu publicznym jako dyscyplinie naukowej. Służy temu porównanie opisanych w literaturze przedmiotu modeli. Rozdział został przygotowany na podstawie studiów nad literaturą przedmiotu, zagraniczną i krajową oraz własnych badań naukowych, m.in. nad istotą i społeczną rolą organizacji publicznej, nad modelami administrowania i zarządzania organizacjami publicznymi w warun-

kach transformacji systemowej. Wykorzystano również fragmenty wcześniejszych opracowań monograficznych (Kozuch 2006, Kozuch 2005, Kozuch 2004), systematyzując materiał pod kątem przyjętego tu celu.

W polskiej nauce o zarządzaniu kontrowersje budzą terminy kierowanie i zarządzanie. Kierowanie w szerszym znaczeniu odnoszone jest do działania zmierzającego do spowodowania funkcjonowania rzeczy zgodnego z celem kierującego. Natomiast kierowanie w węższym znaczeniu, inaczej kierowanie ludźmi, oznacza działanie zmierzające do spowodowania działania ludzi zgodnego z celem kierującego. Kierowanie jest stosowane w odniesieniu do wszystkich organizacji, a zarządzanie do organizacji gospodarczych i niektórych instytucji niedochodowych, np. szpital, teatr, szkoła wyższa (Krzyżanowski 1994, s. 200). Współcześnie wraz z otwarciem się polskiej nauki na światowy dorobek nauk o organizacji i zarządzaniu pojawiła się tendencja do zamiennego stosowania obu analizowanych pojęć, co przyjęto w niniejszej publikacji.

W zarządzaniu publicznym podobną kontrowersję wywołują terminy administrowanie i zarządzanie. Rozwijana powszechnie w wielu krajach dziedzina - lub dyscyplina - nauki o zarządzaniu w ogromnym stopniu czerpie z anglojęzycznego dorobku światowego. W Polsce doprowadziło to do pewnego zamieszania terminologicznego, gdyż często badacze zajmujący się organizacjami publicznymi bez należytej wnikliwości przenoszą na polski grunt określenie administrowanie, gdy w języku angielskim pojawia się *administration* oraz pojęcie zarządzanie publiczne (lub podobne), gdy pojawia się *public management*. Powstają w ten sposób kalki językowe, ale nie zawsze określenia odzwierciedlające treść cytowanych rozważań. Stosując takie podejście, należałoby mówić o studiach z administrowania biznesowego, gdy chodzi o studia typu MBA (*Master of Business Administration*). Zdarzają się w polskiej literaturze przedmiotu również sytuacje odwrotnie, gdy bez merytorycznego uzasadnienia administrowanie tłumaczy się jako zarządzanie.

Na problemy terminologiczne związane z pojęciami administrowanie i zarządzanie już w końcu lat 60. zwracał uwagę J. Zieleniewski, pisząc, że zarówno w literaturze polskiej, jak i zachodnioeuropejskiej termin „administrowanie”, czyli administracja w znaczeniu czynnościowym, „nie zawsze się dostatecznie ostro różni” (Zieleniewski 1969, s. 471) od znaczenia terminu zarządzanie. Rozróżnienie administrowania i zarządzania stało się szczególnie ważne, gdy wyodrębniło się zarządzanie publiczne. Wraz z nim pojawiły się tak skrajne poglądy, że zarządzanie publiczne to nowa modna nazwa administracji publicznej, czy też traktujące zarządzanie publiczne jako sztuczny nikomu niepotrzebny twór. Tak, jak w wielu innych przypadkach, te skrajne opinie nie mają logicznego uzasadnienia.

Dla porządku należy przypomnieć, że w nauce o zarządzaniu mianem administrowania określa się i czynność kierowania w szerokim znaczeniu, i funkcję w organizacji. W pierwszym znaczeniu pojęcie to stosuje się, gdy podstawą wywierania wpływu na interesy, postawy i zachowania uczestników organizacji są kompetencje formalne, czyli tytułem do kierowania jest władztwo. Czynność kierowania przybierać może formę administrowania, rządzenia, nadzoru lub dowodzenia, co jest zależne od rodzaju organizacji, typu organu władzy oraz - określonych zwyczajowo lub normami prawnymi - form i środków ingerowania w działanie organizacji (Krzyżanowski 1994, s. 200-201).

Polski klasyk organizacji i zarządzania podkreślał, że administrowanie jako funkcja występuje „tylko w instytucjach względnie trwale zorganizowanych i regulując ich funkcjonowanie (wewnątrz i w ich stosunkach z otoczeniem) nie obejmuje jednak bezpośredniego realizowania podstawowego celu danej instytucji. Przyczynia się więc do realizacji tego celu raczej pośrednio i raczej ze względu na formy funkcjonowania niż na ich treść merytoryczną. Administrowanie należy więc do funkcji pomocniczych” (Zieleniewski 1969, s. 471).

Za niewłaściwe należy przyjąć dość powszechne w środowisku nauk o zarządzaniu stawianie sprawy, że w administracji publicznej się administruje, a w organizacjach gospodarczych się zarządza. W dużym uproszczeniu rzecz ujmując, można stwierdzić, że administrowanie to nastawienie na przestrzeganie prawa i jego procedur, co oznacza określoną pasywność, ale nie wyklucza w żadnej mierze rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków. Natomiast zarządzanie w organizacjach publicznych to nie tylko określone prawem działania, lecz również pewien stopień autonomii kierującego, zaangażowanie w formułowanie i realizowanie celów organizacji, dopuszczanie w procesie decyzyjnym pewnego poziomu ryzyka i ponoszenia odpowiedzialności w sensie organizacyjnym, a nie tylko karnym. Stąd wniosek, że w organizacjach publicznych może występować zarówno administrowanie skoncentrowane głównie na aspektach prawnych oraz zarządzanie nakierowane na odbiorcę usług publicznych. Takie rozumienie administrowania i zarządzania, sprzyja porządkowaniu pojęć zarządzania publicznego.

Podobne wątpliwości są zgłaszane w odniesieniu do terminu rządzenie. Jedną z ważniejszych przyczyn tych wątpliwości może być to, że współtwórca polskiej teorii zarządzania rozróżniał instytucje zarządzane oraz instytucje rządzone, w zależności od tego, czy głównym źródłem władzy jest własność zasobów (lub otrzymane od właściciela upoważnienie), czy też istnieją inne źródła władzy w organizacji. Istotą funkcji zarządzania według J. Zieleniewskiego i kontynuatorów jego dzieła, jest „(...) w szczególności formułowanie celu działania,

planowanie, czyli organizowanie toku czynności, pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów" (Zieleniewski 1969, s. 58, s. 471). Ponieważ w gospodarce rynkowej właściciel zasobów angażuje je w takie zastosowania, które zgodnie z jego oczekiwaniami przyniosą zysk, to istotą zarządzania „instytucjami zarządzanymi” jest realizacja zysku.

Interesujące rozróżnienie prezentuje R. Rutka (Rutka 2001, s. 83-88), wskazując na rządy, zarządzanie, administrowanie i dowodzenie jako na formy pośredniego kierowania ludźmi. Zarządzanie i dowodzenie ujmując w sposób powszechnie przedstawiany w podręcznikach zarządzania. Rządzenie natomiast zostało odniesione tylko do szczebla centralnego. Ponadto, autor ten zauważa, iż „(...) relacje między podmiotem i przedmiotem kierowania nie mogą mieć charakteru powiązań wynikających z praw właścicielskich. Organ „rządzony” jest samodzielnym podmiotem prawa. Organ rządzący może więc wpływać na jego funkcjonowanie (cele, zakres, formy i przedmiot działania, organizację wewnętrzną, politykę wykorzystania zasobów, itp.) tylko poprzez tworzenie praw powszechnie obowiązujących w obszarze podlegającym jego jurysdykcji.” Analizowany wpływ niesłusznie uwzględnia tylko aspekty prawne. Natomiast w klasyfikacji R. Rutki prawidłowo podkreślone zostało umocowanie administrowania w rozwiązaniach formalnych oraz ograniczone, bo na ogół ściśle określone w regulaminach i procedurach, uprawnienie do rozporządzania zasobami. Jednak w kierowaniu współczesnymi organizacjami publicznymi niezbędne jest uwzględnianie - oprócz prawnych, jak to akcentuje R. Rutka - aspektów ekonomicznych, politycznych, kulturowych i behawioralnych. To nie jest możliwe, gdy organizacje są administrowane, a nie zarządzane. Natomiast rządy nadmiernie akcentuje kontekst polityczny. Termin ten, jak się wydaje, jest bardziej przydatny w badaniach politologów i socjologów.

W dalszych rozważaniach za jedno z podstawowych założeń teoretycznych przyjęto stanowisko polegające na odejściu od - wciąż dominującego w polskim dorobku nauki o zarządzaniu - podziału organizacji na zarządzane i rządzone oraz uznaniu, że wszystkie organizacje mogą być zarządzane.

12. ISTOTA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Zarządzanie publiczne to inaczej zarządzanie organizacjami publicznymi, takimi jak państwo jako makroorganizacja, jak administracja publiczna w sensie rzeczowym, czy gmina i urząd gminy.

Organizacja publiczna, funkcjonująca w sektorze publicznym i oferująca dobra i usługi publiczne, to złożona całość, posiadająca cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniająca się jednak specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym jej charakterem relacji wewnątrzorganizacyjnych oraz ze środowiskiem zewnętrznym.

Ten szczególny rodzaj relacji odzwierciedla pojęcie organizacyjnej publiczności. Jej sedno można wyjaśnić akcentując cechy odróżniające biznesowy charakter relacji od rodzaju stosunków właściwych dla organizacji publicznych. W teorii zarządzania publicznego to kompozycja cech organizacji, przesądzająca o charakterze wewnętrznych sprzężeń oraz o charakterze relacji z otoczeniem, a także implikująca występowanie specyficznych wartości menedżerskich.

Obecnie rola i znaczenie sektora publicznego są inne niż w początkach kształtowania się nowoczesnej gospodarki rynkowej. W literaturze krajowej najczęściej pomija się współczesną rolę usług publicznych, ograniczając obszar dociekań naukowych głównie do zagadnień związanych z dostarczaniem użyteczności gospodarstwu domowemu. W objaśnianiu istoty organizacji publicznych i zarządzaniu nimi przydatne wydaje się wyodrębnienie trzech rodzajów tych usług:

1. świadczenie usług związanych z posiadaniem obywatelstwem oraz zamieszkiwaniem określonego terytorium państwa, np. z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy ochrony środowiska naturalnego;
2. dostarczanie użyteczności gospodarstwu domowemu w zakresie sfer życia społeczno-gospodarczego najważniejszych z punktu widzenia państwa i jego obywateli w tych przypadkach, gdy organizacje prywatne nie czynią tego na swoje ryzyko, a organizacje społeczne nie mają możliwości świadczenia tych usług bez wsparcia podmiotów publicznych, np. organizowanie i świadczenie pomocy społecznej, bezpłatna oświata na szczeblu podstawowym;
3. świadczenie usług tworzących odpowiednie warunki do sprawnego funkcjonowania wszystkich sektorów: prywatnego, społecznego i publicznego, np. inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, regulacje zapewniające równe traktowanie wszystkich sektorów.

Najogólniej rzecz biorąc, istota organizacji publicznych przejawia się w zdolności organizacji do osiągania celów realizujących interes publicznych.

13. ETAPY ROZWOJU ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO I ODPOWIADAJĄCE IM MODELE

Model administrowania publicznego

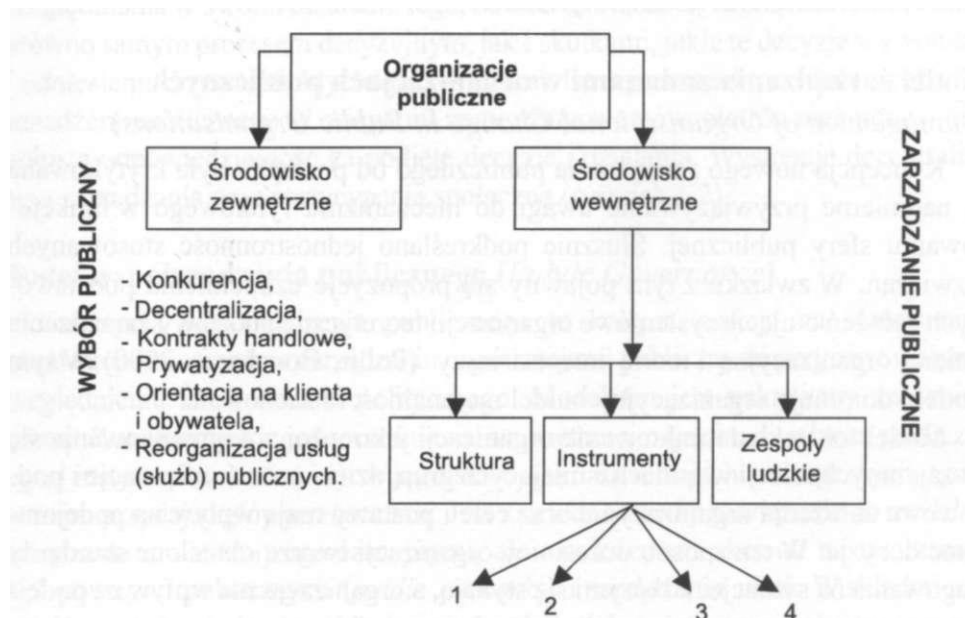
Najbardziej charakterystyczne elementy administrowania w sferze publicznej to neutralność i profesjonalizm oraz odpowiedzialność przed liderami politycznymi pochodzącymi z wyboru, a także tworzenie struktur i strategii zarządzania administracyjnego *administrative management* - (Denhardt, Denhardt, 2003, s. 6), zapewniających funkcjonowanie organizacji publicznych w możliwie efektywny sposób. Analizując cechy tego modelu kierowania, przede wszystkim należy podkreślić odróżnienie dziedzin polityki i administracji. Zgodnie z tym poglądem administracja publiczna i polityka to odrębne sfery. Problemy administracji nie są problemami politycznymi, chociaż polityka ustanawia zadania dla administracji. Rozróżnienie to w literaturze określone zostało jako polityko-administracyjna dychotomia.

Podstawowe założenia administrowania mają swoje korzenie w teoriach nauki o polityce oraz nauki administracji pozostającej w ścisłych związkach z naukami prawnymi, a także w społecznych i politycznych interpretacjach roli organizacji publicznych. W modelu tym dominuje ogólny model racjonalności, odzwierciedlony m.in. w modelu planowania dedukcyjnego, w którym proces decyzyjny rozpoczyna się od ustalenia celów, następnie drogą dedukcji wyprawdza się z tych celów polityki, programy i działania, umożliwiające osiągnięcie założonych celów. Podjęcie działań oznacza wdrożenie przyjętych programów. Z kolei wdrożenie programów skutkuje osiągnięciem celów, czyli rozwiązaniem powstałych problemów. Podstawą tego modelu jest założenie, że istnieje consensus, co do celów, polityk, programów i akcji, niezbędnych dla rozwiązania określonych problemów. Zakładana jest również jednomyślność w identyfikowaniu i definiowaniu problemów (Kozuch, 2004, s. 170-171).

Prawo do definiowania interesu publicznego mają politycy, a adresatami działań są interesanci i wyborcy. Podstawowa rola państwa to rządzenie polegające na formułowaniu i wdrażaniu polityk skoncentrowanych na określonym politycznym celu, który jest urzeczywistniany w procesie administrowania programami realizowanymi przez istniejące agencje rządowe. Odpowiedzialność zewnętrzna organizacji publicznych ma charakter pośredni - tylko poprzez demokratycznie wybranych polityków. Natomiast w relacjach wewnętrznych dominuje bezpieczeństwo zatrudnienia. Uprawnienia do podejmowania decyzji są ograniczone do zakresu udzielonego przez szczebel nadrzędny. Obowiązują biurokratyczne struktury typu góra-dół, relacje zewnętrzne są kontrolowane lub regulowane.

Model nowego zarządzania publicznego (New Public Management - NPM)

Fundamentalne założenia nowego zarządzania publicznego stanowią teorie ekonomii instytucjonalnej oraz wyboru publicznego. (Budaus, 1998)



Objaśnienia:

- 1) zarządzanie strategiczne; 2) rachunkowość zarządcza;
- 3) zarządzanie projektami; 4) inne

Rysunek 1.1. MODEL ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Źródło: Adaptowane z: (Budaus, 1998).

Dominuje w nim ekonomiczny model racjonalności i zachowań organizacyjnych. Interes publiczny artykułowany jest przez obywateli z pomocą menedżerów publicznych, dzięki czemu obejmuje podzielane wartości oraz zagregowany interes członków społeczeństwa. Działania organizacji publicznych są adresowane do odbiorców dóbr i usług publicznych. Ceniony jest duch przedsiębiorczości, który wkracza do organizacji publicznych, a także przekonanie o potrzebie „zmniejszania” państwa (tzw. *downsizing*). Zarządzanie publiczne ma formę sterowania wyzwającego możliwości tkwiące w mechanizmie rynkowym. Wytyczone cele osiągane są głównie przez tworzenie mechanizmów i struktur dla osiągnięcia wytyczonych celów przy pomocy agencji

prywatnych i społecznych. Istnieje wyraźnie definiowana odpowiedzialność zewnętrzna przed odbiorcami dóbr i usług lub przed obywatelami, a ocenie podlegają konkretne rezultaty. Organizacje mają stosunkowo dużą swobodę w osiąganiu przedsięwziętych celów. Struktury organizacyjne są zdecentralizowane, przeważa kontrola instytucjonalna.

Model zarządzania zmianami w organizacjach publicznych

{Management of Organisational Change In Public Organisations}

Koncepcja nowego zarządzania publicznego od początku była krytykowana za nadmierne przywiązywanie uwagi do mechanizmu rynkowego w funkcjonowaniu sfery publicznej. Słusznie podkreślano jednostronność stosowanych rozwiązań. W związku z tym pojawiły się propozycje uzupełnienia podstawowych założeń o ujęcie systemowe organizacji, teoretyczne podstawy zarządzania zmianą organizacyjną i teorię interesariuszy. (Pollit, Bouckaert, 2000) W tym modelu dominuje organizacyjny model racjonalności i zachowań.

Model ten zakłada traktowanie organizacji jako wzorca komunikowania się i wzajemnych relacji w ramach istniejących grup, dzięki czemu informacje i podstawowe założenia organizacyjne oraz cele i postawy mają wpływ na podejmowane decyzje. W ten sposób uczestnicy organizacji tworzą określone standardy reagowania na sytuacje, z którymi się stykają, a organizacja ma wpływ na podejmowanie decyzji przez jej uczestników. Interes publiczny obejmuje tu podzielane wartości członków społeczeństwa. Adresatami podejmowanych działań są interesariusze zewnętrzni i wewnętrzni. Rola państwa sprowadza się do koncentrowania się na zarządzaniu zmianą strategiczną i tworzeniu warunków do uruchomienia procesów dostosowywania celów organizacji publicznych i możliwości ich urzeczywistnienia do antycypowanych potrzeb otoczenia.



Rysunek 12. ZARZĄDZANIE ZMIANAMI W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH

Źródło: Opracowanie własne.

W mechanizmie osiągnięcia wytyczonych celów szczególną wagę przywiązuje się do wykorzystywania współczesnych metod i technik zarządzania wspomagających proces zmian. Organizacje publiczne ponoszą odpowiedzialność zarówno przed interesariuszami zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi. Mają one obowiązek uwzględniania w swoim działaniu tego, że interesariusze są stroną zainteresowaną zarówno samym procesem decyzyjnym, jak i skutkami, jakie te decyzje wywołują w odniesieniu do ewentualnych korzyści i strat. Istnieje stosunkowo duża swoboda menedżera publicznego w osiągnięciu wytyczonych celów, ale również ponosi on osobistą odpowiedzialność za podjęte decyzje i działania. Występuje decentralizacja zarządzania oraz partycypacja społeczna (rysunek 1.2).

Model współrzędzenia publicznego (*Public Governance*)

Koncepcja współrzędzenia publicznego to kolejna reakcja na stosowanie metod ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami publicznymi przy zbyt małym uwzględnieniu ich kontekstu politycznego. Model ten jest traktowany znacznie szerzej. Koncentruje się jednocześnie na wewnętrznej organizacji sektora publicznego i instytucji wchodzących w jego skład, jak i na relacjach zewnętrznych, tym ostatnim przydając główne znaczenie. Jest to z jednej strony nawiązanie do modelu zarządzania zmianami organizacyjnymi, ale z położeniem akcentu na tworzenie sieci powiązań publicznych (*public networks*) i zarządzaniu nimi. W skład sieci wchodzi władze centralne, władze regionalne i lokalne, grupy społeczne i polityczne oraz grupy interesów, a także organizacje społeczne i biznesowe.

Interes publiczny jest kreowany w procesie współrzędzenia jako wartości publiczne podzielane przez uczestników sieci, a warunki jego realizacji są negocjowane z partnerami i grupami interesów.

Inne charakterystyki tego modelu są zbieżne z zarządzaniem zmianami w organizacjach publicznych. Stąd też występuje pogląd, iż ten sposób zarządzania jest innowacją organizacyjną i procesową.

Model nowej służby publicznej (*New Public Service*)

Fundamentalnym założeniem modelu nowej służby publicznej są teorie demokracji oraz koncepcje rozwoju sfery publicznej opartego na wiedzy. Współistnieją w nim (Denhardt, Denhardt, 2003):

1. założenia demokracji obywatelskiej (*democratic citizenship*),
2. modele społeczeństwa obywatelskiego (*models of community i civil society*),
3. humanizm organizacyjny (*organisational humanism*),
4. nowe zarządzanie publiczne,
5. model postmodernistycznej administracji publicznej (*postmodern public management*).

Zarządzanie publiczne w tym modelu polega głównie na tworzeniu koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji w celu zaspokojenia uzgodnionych potrzeb. Interes publiczny jest rozumiany jako rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości. Adresatami działań są obywatele, a rola państwa polega na służeniu, pomaganiu poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych i na kreowaniu wartości publicznych. Odpowiedzialność organizacji publicznych jest wielopłaszczyznowa, uwzględniająca prawo, wartości narodowe, normy polityczne, standardy zawodowe, interesy obywateli. Uprawnienia decyzyjne adekwatne do uzasadnionych potrzebami, połączone z odpowiedzialnością, mimo że decyzje są podejmowane w ramach procesu współzrządzenia. Tworzone są struktury ułatwiające współdziałanie i przewodzenie w relacjach zewnętrznych. Podstawowe motywatory oddziałujące na menedżerów i pracowników to powołanie do służby publicznej, sama możliwość działania dla dobra publicznego.

Rozważania nad ewolucją zarządzania publicznego prowadzą do wniosku, iż uzasadnione jest obejmowanie tym pojęciem różnych teorii i koncepcji prowadzenia spraw publicznych. Natomiast w odniesieniu do konkretnych rozwiązań bardziej właściwe jest mówienie o modelach zarządzania.

1. Zarządzanie publiczne ewoluuje, ponieważ zmiany zachodzące w otoczeniu organizacji publicznych wymuszają wprowadzanie do nich zmian, w tym zmian w zarządzaniu.
2. Zarządzanie publiczne rozwija się od form prostych do bardziej złożonych poprzez włączanie rozwiązań już sprawdzonych i zakwalifikowanych jako przydatne w nowych warunkach oraz wykorzystywanie nowych koncepcji i teorii prowadzenia spraw publicznych.
3. Ewolucja zarządzania publicznego ma wyraźnie zarysowaną tendencję wzbogacania podstaw teoretycznych, poszerzania obiektu badań, dostrzegania w coraz większym stopniu podmiotowości obywateli i grup społecznych oraz znaczenia szerokiego dzielenia wartości publicznych. Jako przykład można wskazać ewolucję w rozumieniu roli państwa: od rządzenia jako koncentrowania się na określonym politycznym celu do służenia, poprzez zarządzanie wykorzystujące mechanizm rynkowy, aż do współczesnego służenia i kreowania wartości publicznych.

Wszystkie dotychczas rozpoznane modele zarządzania publicznego są obecne we współczesnej praktyce funkcjonowania organizacji publicznych. Jednak nie występują one w czystej postaci. Ich wyodrębnianie szczególnie ważne jest ze względów poznawczych. Mogą też stanowić punkt odniesienia w ocenie osiągnięć praktyków zarządzania publicznego.

2. PROCESY UCZENIA SIĘ ORGANIZACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Organizacjom publicznym stawia się coraz większe wymagania w zakresie usprawniania działalności, jednak efektywność ich działania i jakość świadczonych usług jest wciąż określana jako niezadowolająca. Wprowadzenie niezbędnych zmian w tym zakresie implikuje konieczność uczenia się nie tylko od innych, ale również w wyniku własnych doświadczeń, w tym także poniesionych porażek. Uczenie się przez doświadczenie jest skomplikowanym procesem, a uczenie się przez organizacje publiczne może być dodatkowo utrudnione przez ich specyficzny kontekst. Celem rozdziału jest przedstawienie wyróżników zarządzania publicznego oraz nakreślenie głównych aspektów procesu uczenia się na podstawie doświadczeń.

2.1. ISTOTA I WYRÓŻNIKI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Zarządzanie publiczne jako szczegółowy obszar badań naukowych pojawiło się w latach '80 XX wieku. Wydzielenie się tej subdyscypliny zapoczątkowali badacze amerykańscy uprawiający różne dyscypliny naukowe, ale zainteresowani połączeniem dorobku reprezentowanych przez siebie podejść badawczych w jedną subdyscyplinę nauk o zarządzaniu. Definitywnie *zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy, wyeksponowaną na praktyczną i publiczną weryfikację, o głębokich teoretycznych odniesieniach, zarówno w sferze nauk ekonomicznych, jak i humanistycznych* (Noworól, 2005/ Warto również przytoczyć inne ujęcie, w którym *zarządzanie publiczne rozumiane dynamicznie polega na realizacji programów publicznych, zaspokajających istotne potrzeby społeczne(...)* Jeśli więc mówimy o zarządzaniu publicznym, *stajemy wobec problemu innowacji społecznej. (...) Innowacją nazywamy intencjonalną zmianę wprowadzoną w obrębie systemu społecznego, mającą dla tego systemu charakter nowości, będącą rezultatem*

procesu decyzyjnego, zmierzającego do rozwiązania problemu zrodzonego w toku funkcjonowania tego systemu i pociągającą za sobą zmianę istniejącej struktury systemu (Górniak, 2001). Sam termin zarządzanie publiczne może być rozumiany na dwa sposoby: po pierwsze, jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub po drugie, jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe). Przyjmując podejście przedmiotowe, należy rozumieć powyższe stwierdzenie jako koncentrowanie się na naturze działalności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny. Rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego za punkt wyjścia przyjmuje naturę problemów, które są rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego wynikającej przede wszystkim z:

1. koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma hierarchiczną strukturę a różne instytucje wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje,
2. przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne,
3. niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często w oparciu o reguły polityczne.

Za źródło zarządzania publicznego uznaje się przede wszystkim powszechnie znaną i wykorzystywaną teorię organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi. Teoretyczne podstawy tej dyscypliny są zakorzenione w teorii zarządzania, politologii i ekonomii. W zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, jednak odnośnie ich do organizacji publicznych wymaga uwzględnienia ich specyfiki. Równie istotną kwestią jest określenie podmiotów zarządzania publicznego. W dużym uproszczeniu mogą nimi być tylko te organizacje, których misją jest realizowanie interesu publicznego oraz są w stanie działać w nowatorski sposób i powodować, by funkcjonowanie organizacji i innych sektorów zapewniało jednocześnie realizację ich własnych interesów oraz interesu publicznego.

Domeną zarządzania publicznego jest organizacja państwa i demokratycznego społeczeństwa (Fukuyama, 2005; Holecki, 2005). Takie definiowanie domeny oznacza skupienie uwagi na organizacjach publicznych i non-profit utworzonych w celu realizacji interesu publicznego, działających w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp.), gospodarce narodowej jako zorganizowanej całości, wyodrębnionych jej częściach i wspólnotach gospodarczych krajów, a także państwie jako politycznej formie organizacji społeczeństwa, blokach politycznych państw oraz organizacjach non-profit (stowarzyszenia, fundacje itp.). Organizacje te są wyodrębnione z otoczenia, ale jednocześnie z nim powiązane. Ważne jest zatem właściwe rozumienie

roli nowoczesnego sektora publicznego i faktu, iż każda organizacja czerpie z otoczenia między innymi, takie zasilenia, jak menedżerów o określonych specjalizacjach, którzy wprowadzając nowe wzorce postępowania są w stanie efektywnie wykorzystać dostępne zasoby aby osiągnąć zamierzone cele.

Zasadne jest domniemanie, iż kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbyt od logiki zarządzania w sektorze prywatnym (Drucker, 1990; Hughes, 2003). Tym niemniej, trudno jest zignorować szczególną specyfikę polegającą na: (a) istnieniu wielu interesariuszy, których interesy są - w najlepszym przypadku - niezbieżne, a bywają też konfliktowe, (b) dużej sile oddziaływania interesariuszy posiadających znaczącą władzę (np. potężnych decydentów), (c) decyzjach podejmowanych rzadko w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu, (d) braku zysku jako miary efektywności przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych, (e) mniejszej podatności uczestników na bodźce monetarne i większej ich orientacji na realizację misji organizacji, (f) konieczności przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania rozmaitych aspektów rozwiązywanych problemów, (g) relatywnie dużej publicznej widoczności i przejrzystości wewnątrzorganizacyjnych aktywności (D'Aunno, 2006; Lynn, Heinrich i Hill, 1999; Rainey, 2003). Specyfika zarządzania publicznego ma swoje odzwierciedlenie w szesnastu wyróżnikach scharakteryzowanych w tabeli 2.1. Te szczególne cechy organizacji publicznych wymuszają dostosowanie istniejących koncepcji zarządzania.

Tabela 2.1. WYRÓŻNIKI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Elementy organizacji	Charakterystyka wyróżników
Powiązania z otoczeniem	<ul style="list-style-type: none"> - Monopolistyczna pozycja rządu, który jest prawie wyłącznym dostawcą pewnych usług, przy czym częstokroć uczestnictwo w konsumpcji i finansowaniu aktywności rządowej jest obowiązkowe. - Brak rynków ekonomicznych i poleganie na zasobach finansowych dostarczanych przez rząd, co obniża motywację do podwyższania efektywności ekonomicznej oraz zdolność do racjonalnego rozmieszczenia zasobów według wyraźnych wskaźników i jednoznacznych informacji (np. ceny, zyski, udział w rynku). - Silne otoczenie prawne ograniczające swobodę działania kadry zarządzającej poprzez kontrolę zewnętrzną. - Intensywnie oddziałujące, złożone otoczenie polityczne, gdzie poprzez polityczne przetargi, lobbying, kształtowanie opinii publicznej czy też wpływanie na grupy interesu poszukuje się poparcia różnorodnych interesariuszy tak, aby pozyskać zasoby i legitymizację działania.

Organizacja	<ul style="list-style-type: none"> - Zaangażowanie w dostarczanie dóbr publicznych, co wiąże się z koniecznością brania pod uwagę ogólnego interesu publicznego. - Wartości i presja normatywna są krytyczne dla uprawomocnienia decyzji i działań organizacyjnych. - Niejednoznaczność celów, które są zazwyczaj wywodzone z wartości (np. zdrowie obywateli, czyste środowisko) wskutek czego cele organizacji są trudne do operacjonalizowania w postaci jasnych kryteriów efektywności a do tego bywają konfliktowe względem siebie. - Proces strategicznego podejmowania decyzji podlega przerwom oraz opóźnieniom wskutek zarówno interwencji, jak i dużego zaangażowania władz zewnętrznych i grup interesu. - Wyraźna hierarchia władzy formalnej z rozbudowaną kontrolą realizowaną przez wielorakie ośrodki. - Realne struktury władzy są rozproszone i często wychodzą poza granice organizacji publicznej, co stawia pod znakiem zapytania konwencjonalne teorie ładu społecznego i kontroli.
Ludzie	<ul style="list-style-type: none"> - Oczekiwanie wobec kadry zarządzającej, aby była ona prawa, uczciwa, wrażliwa na interes społeczny, otwarta, odpowiedzialna społecznie i zachowująca się według standardów etycznych. - Skłonność do autokratycznego stylu przywództwa i niechęć do delegowania władzy. - Częsta wymiana kadry zarządzającej wywołana zmianami preferencji wyborców, co utrudnia realizację długofalowych zamierzeń. - Uczestnicy organizacji oprócz wykonywania typowych ról organizacyjnych aktywnie uczestniczą w politykowaniu dążąc do zbilansowania zewnętrznych relacji politycznych z procesami wewnątrzorganizacyjnymi. - Zachowania organizacyjne znamionuje ostrożność i niezbyt ożywna innowacyjność wraz z równoważeniem odpowiedzialności wobec władz politycznych, wrażliwość na oczekiwania obywateli. - Pomimo ograniczonej swobody działania uczestników organizacji charakteryzuje wysoki poziom zadowolenia z pracy. - Rozpowszechnienie reguł i rytyn, stosowanych częstokroć w kontekście rzadkich zasobów, nakłania uczestników organizacji do politycznego wykorzystywania elementów formalizacji, ale także do ich rozwijania oraz manewrowania pomiędzy nimi.

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem (Rainey, H.G i Chun Y.H. 2005).

2.2. O UCZENIU SIĘ W WYNIKU DOŚWIADCZEŃ W ORGANIZACJACH SEKTORA PUBLICZNEGO

Organizacjom publicznym stawia się, podobnie jak przedsiębiorstwom, coraz większe wymagania w zakresie usprawniania działalności, jednak efektywność ich działania i jakość świadczonych usług jest wciąż określana jako niezadowolająca (Pasieczny, 2005). Zdaniem niektórych, zmiany w funkcjonowaniu organizacji publicznych powinny polegać na stopniowym doskonaleniu tego co było w przeszłości, a nie na wprowadzaniu innowacji o charakterze rewolucyjnym, gdyż takie współtworzone zmiany są łatwiej akceptowane przez jej członków (Wiatrak, 2005). W celu poprawy efektywności działania, organizacje publiczne powinny dążyć do ciągłego doskonalenia procesów w nich zachodzących, co implikuje konieczność uczenia się nie tylko od innych, ale również w wyniku własnych doświadczeń. Sformułowanie „organizacyjne uczenie się” powinno być traktowane metaforycznie (Bratnicki, 1984). Organizacje literalnie nie pamiętają i nie uczą się, jednak w niektórych sytuacjach zdają się pamiętać więcej niż ich uczestnicy. Wypracowane struktury i procedury pozwalają organizacjom na genialne zachowania, nawet jeśli poszczególnym pracownikom daleko do doskonałości. Uczenie się organizacji nie jest jedynie sumą uczenia się jej członków, chociaż organizacja uczy się wyłącznie przez doświadczenia i działania poszczególnych pracowników. Mechanizmy pamięci i modele mentalne (Kim, 1993) pozwalają przekształcić indywidualne uczenie się w organizacyjne, dzięki spirali wiedzy (Nonaka, 1991). To przejście z poziomu jednostki na poziom grupy czy organizacji jest jednym z największych wyzwań w obszarze organizacyjnego uczenia się (Hawkins, 1994). Przekształcanie indywidualnego uczenia się (dotyczącego zazwyczaj wiedzy ukrytej) w organizacyjne uczenie się wymaga położenia nacisku na dzielenie się wiedzą oraz na kodyfikowanie wiedzy w postaci patentów, biuletynów, instrukcji, przewodników, treningów, czy też raportów (Bratnicki, 2002; Rokita, 2003; Gołuchowski, 2005).

Levitt i March (1988) twierdzą, iż organizacje uczą się przez zakodowanie wniosków wyciągniętych z przeszłych zdarzeń w rutyny, które są podstawą dalszych zachowań. W tym znaczeniu organizacje mogą uczyć się z własnych doświadczeń lub doświadczeń innych organizacji. Rutyny i przekonania zmieniają się w odpowiedzi na bezpośrednie doświadczenia zarówno poprzez eksperymentowanie metodą prób i błędów, jak i w drodze świadomego poszukiwania. Elementem organizacyjnego uczenia się jest poprawa działań poprzez lepsze rozumienie i przyrost wiedzy. Jeśli uczenie się przebiega pomyślnie,

lekcja wynikła z doświadczeń jest przechowywana w pamięci organizacyjnej w formie rutyn i procedur, które zostaną zastosowane w przyszłości. Ustalone reguły i procedury stają się wytyczną dla zachowań członków organizacji, a także kształtują ich preferencje, które prowadzą do pomyślnej instytucjonalizacji.

Efektywne działanie organizacji publicznych wymaga nie tylko przestrzegania dotychczasowych reguł i procedur, ale przede wszystkim koncentracji na rezultatach, jakie powinny przynieść realizowane programy działań względem obywateli. Dzięki obserwowaniu i pomiarze tych wyników, organizacje publiczne powinny dostosowywać działania, jeśli nie spełniają one oczekiwań interesariuszy, czyli uczyć się w wyniku doświadczeń. Wymaga to podjęcia szeregu systematycznych działań, których punktem wyjściowym jest wiarygodny pomiar i analiza wyników. Należy przy tym zaznaczyć, iż wyniki działań organizacji sektora publicznego rozumiane są odmiennie od wyników przedsiębiorstw nastawionych na zysk. W tym obszarze należy skoncentrować się przede wszystkim na (Neely, Adams i Kennerley, 2002): (a) zadowoleniu interesariuszy - po identyfikacji kim są kluczowi interesariusze, oraz czego oni oczekują i jakie są ich potrzeby?, (b) współprzyczynianiu się interesariuszy - czego od nich oczekujemy i potrzebujemy na zasadzie wzajemności?, (c) strategiach - jakie strategie należy realizować w celu uzyskania zadowolenia interesariuszy, przy równoczesnym spełnieniu własnych wymagań?, (d) procesach - jakie procesy są niezbędne dla urzeczywistnienia przyjętych strategii?, (e) zdolnościach - jakie zdolności są potrzebne do zrealizowania naszych procesów.

Aby można było mówić o użytecznych informacjach, dane muszą być ocenione, rozpatrzone we właściwym kontekście oraz właściwie zinterpretowane. Należy przy tym dbać o ich jakość, żeby zostały uznane przez członków organizacji jako wiarygodne. Jako iż celem zarówno jednostek jak i całych organizacji jest stałe poszukiwanie informacji zwrotnych o wynikach działań, konieczne jest rozpowszechnianie informacji. Tak więc w organizacjach, w których występuje uczenie się, powinniśmy zaobserwować efektywną komunikację oraz zarządzanie wiedzą. Kolejnym procesem niezbędnym dla zaistnienia organizacyjnego uczenia się opartego o dotychczasowe doświadczenia jest regularny przegląd wyników, w tym także uczciwa ocena popełnionych błędów i poniesionych porażek, co da podstawy dla podjęcia odpowiedzialnych decyzji odzwierciedlających to, czego organizacja nauczyła się na podstawie własnych pozytywnych i negatywnych doświadczeń (Barrados i Mayne, 2003).

2.3. POKONYWANIE BARIER W OBSZARZE ORGANIZACYJNEGO UCZENIA SIĘ

Można powiedzieć, iż uczenie się w organizacjach odnosi się do sposobu, w jaki organizacje celowo zmieniają się i adaptują w czasie pod względem struktury, funkcji, wartości, nastawienia i zachowania (Barrados i Mayne, 2003). W tym rozumieniu dotychczasowe sukcesy i porażki na polu reformowania sfery publicznej, czy też doświadczenia związane z realizacją różnorodnych projektów rządowych i samorządowych, mogą być przesłanką ustalania przyszłych trendów. Jest to odzwierciedlane przez strakUiurę, funkcje, wartości, nastawienie i zachowanie organizacji. Rozpoznanie porażki i stawienie jej czoła jest niezmiernie trudne dla wszystkich organizacji, a tym bardziej dla organizacji publicznych ze względu na silny aspekt polityczny. Niezauważanie porażki i brak reakcji mogą wynikać nie tylko ze zbyt wolnego procesu podejmowania decyzji czy nieefektywnej informacji, jak to się dzieje w przypadku organizacji nastawionych na zysk (Hodgkinson, 1997), lecz także ze względu na niechęć krytyki aktualnych układów władzy.

Koncepcja uczenia się przez porażkę wzbudziła w ciągu ostatnich lat ogromne zainteresowanie badaczy w obszarze nauk o zarządzaniu. Na poziomie organizacji, niewielka porażka pozwala zmienić istniejący status quo, jest źródłem innowacji i adaptacji do zmieniających się warunków (Sitkin; 1996). Porażka podsyca eksperymentowanie, którego wynikiem jest zwiększona różnorodność w zakresie reakcji organizacji. Tak więc porażka umożliwia osiągnięcie elastyczności prowadzącej do długookresowej efektywności organizacji. Natomiast sukces przyczynia się do zwiększenia krótkookresowej efektywności, ponieważ członkowie organizacji, którzy utożsamiają dane działania z odniesionymi sukcesami będą bardziej skłonni do podejmowania dodatkowego wysiłku, który jest wymagany do osiągnięcia niezawodności. Nagrody za osiągnięcie sukcesu stymulują pewność, wytrwałość, zwiększoną motywację do działania, jednak sukces niesie ze sobą pewne pułapki - zjawisko to określane jest mianem paradoksu Ikara (Miller; 1991). Sukces oznacza, że nie są potrzebne działania korygujące, co skutkuje stosowaniem suboptymalnych strategii i może prowadzić do osiągania niższych wyników.

Dla efektywnego uczenia się organizacji konieczne jest pokonanie szeregu czynników hamujących ten proces (Baumard i Starbuck, 2005). W wyniku przeprowadzonych badań empirycznych (Barrados i Mayne, 2003; Vince i Broussine, 2000), zidentyfikowano kilka kluczowych problemów w obszarze uczenia się w organizacjach publicznych. Po pierwsze zbyt małą wagę przykładają do poszukiwania informacji o osiągniętych wynikach w obszarze jakości dostarcza-

nych dóbr i usług oraz strategiach i procesach niezbędnych do realizacji zadowolenia interesariuszy. Po drugie, ograniczona jest komunikacja dotycząca realizacji ustalonych celów. Po trzecie, przegląd podjętych działań i ich ewentualna korekta są ograniczone. Innym problemem jest zbyt duży nacisk na uczenie się przez jednostkę, a relatywnie niewielkie zainteresowanie rozpowszechnianiem wiedzy. Sprawia to, że uczenie się na poziomie organizacji jest ignorowane. Koncentracja na wynikach jednostki bez ustanowionego zbioru domniemyanych i jawnych stosunków władzy i norm kulturowych także kształtuje predyspozycje organizacji w kierunku podporządkowania się i kontroli, co hamuje uczenie się na poziomie organizacji. Można także zauważyć niechęć wobec zmian, które są wynikiem uczenia się. Dodatkowo proces uczenia się jest osłabiany przez występowanie „kultury obwiniania”, która charakteryzuje się małą tolerancją dla błędów a wynika ze strachu przed uczeniem się i zmianą. Do tej pory nie przeprowadzono jednak badań, w których obszarem zainteresowań objęte zostałyby zjawisko uczenia się przez porażkę w organizacjach sektora publicznego.

Poszukując odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości można przytoczyć pogląd, iż nie można mówić o jednej wyróżniającej teorii organizacyjnego uczenia się, a raczej o kilku możliwych powiązanych ze sobą dyscyplinach, którym poświęcono oddzielne miejsca w literaturze i z których każda ma swoje obszary zainteresowań (Easterby-Smith, 1997). Można jednak zauważyć pewne zbieżne punkty. Prawdopodobieństwo wystąpienia uczenia się w organizacjach jest zdeterminowane przez cztery czynniki kontekstowe (Fioł i Lyles, 1985): (1) kulturę organizacyjną sprzyjającą uczeniu się (2) strategię umożliwiającą zachowanie elastyczności, (3) strukturę organizacyjną zezwalającą na innowacyjność oraz (4) otoczenie, w którym musi być zachowana równowaga między stabilnością a zmianami. Posługując się przyjętą w tablicy 2.1. kategoryzacją elementów organizacyjnych, można sprowadzić owe czynniki do obszarów: ludzi, organizacji oraz powiązań z otoczeniem. Mając na uwadze specyfikę organizacji publicznych zawartą w szesnastu wyróżnikach, warto rozpatrzyć wymienione obszary pod kątem występowania potencjalnych przeszkód dla procesu uczenia się przez porażkę w organizacjach publicznych.

Jednym z fundamentalnych założeń leżących u podstaw funkcjonowania organizacji służących społeczeństwu jest prawość, uczciwość i etyczne postępowanie kadry menedżerskiej (Gasparski, 2004; Kieżun, 2004). Oznacza to przede wszystkim dbanie w pierwszej kolejności o interes publiczny, a nie realizowanie własnych celów. Tymczasem w literaturze tematu powszechne jest stwierdzenie, iż organizacje sektora publicznego niechętnie przyznają się do błędów. Unikanie ryzyka jest częstą praktyką a błędy są bagatelizowane lub przypisywane komuś innemu (Seo, 2003). Z racji na częstą wymianę kadry zarządzają-

cej, utrudniona jest realizacja długofalowych zamierzeń, co może powodować występowanie niepowodzeń ze względu na niemożność ich realizacji w całości. Taka porażka jest oczywiście traktowana przez przeciwników politycznych jako karta przetargowa w umacnianiu władzy, a nie jako zdarzenie, z którego można wyciągnąć cenne wnioski. Dla ożywienia organizacyjnego uczenia się konieczne jest przyjęcie w tym obszarze takich wartości, jak: poszukiwanie wyjaśnień obecnych niepowodzeń (docieklivość), akceptacja i dyskusja nad odkrytymi faktami (orientacja na wynik i transparentność) oraz projektowanie bardziej efektywnych rozwiązań (odpowiedzialność).

Także elementy organizacyjne takie jak strategia i struktura mogą stanowić przeszkodę dla uczenia się. Strategia określa cele organizacji i zakres działań, jakie będą podejmowane w celu ich realizacji. Tak więc strategia wpływa na proces uczenia się przez wykreślanie granic dla podejmowania decyzji i kontekstu dla percepcji i interpretacji otoczenia (Daft i Weick, 1984). Ina odwrót, dostrzegane opcje strategiczne są funkcją zdolności organizacyjnego uczenia się (Burgelman, 1983). Bariery dla uczenia się w organizacjach sektora publicznego, osadzoną w obszarze strategii, jest jej powiązanie z polityką. Planowanie strategiczne przebiega zgodnie z logiką gry politycznej, gdzie tradycyjnie rozumiana racjonalność podejmowania decyzji jest wyparta przez racjonalność polityczną, oznaczającą zastąpienie planowania dedukcyjnego indukcyjnym, a zatem wypracowywaniu strategii na podstawie godzenia sprzecznych zadań (Kozuch, 2004). Wybór konkretnych opcji strategicznych jest podyktowany nie ich faktyczną oceną, a siłą przetargową aktualnego układu władzy (Mazur, 2006). Z kolei przeszkodą w pomiarze stopnia realizacji celów jest ich niejednoznaczność, która utrudnia operacjonalizowanie w postaci jasnych kryteriów efektywności. Stąd niezbędne jest wypracowanie miar efektywności, umożliwiających ocenę osiągniętych wyników organizacyjnych (Bratnicki, Frączkiewicz-Wronka, 2006).

Struktura organizacyjna może wzmacniać przeszłe zachowania (struktura scentralizowana, mechanistyczna), bądź też zezwalać na zmianę w przekonaniach i działaniach (struktura zdecentralizowana, organiczna). Poprzez redukcję informacji struktura scentralizowana redukuje przeładowanie poznawcze jednostek, ułatwiając w ten sposób przyswajanie nowych wzorców (Fioł i Lyles, 1985). W organizacjach publicznych można zaobserwować wyraźną hierarchię władzy formalnej i wysoką standaryzację zadań, co nie sprzyja uczeniu się, jednak jest konieczne dla prawidłowego wykorzystania środków publicznych. Struktura organizacyjna powinna natomiast umożliwiać szybkie i dokładne komunikowanie celów organizacji (w dół) i stopnia ich realizacji (w górę), co jest kluczowe dla podjęcia procesu uczenia się. Ważna jest także możliwość dzielenia się zgromadzoną wiedzą między wszystkimi członkami organizacji.

cej, utrudniona jest realizacja długofalowych zamierzeń, co może powodować występowanie niepowodzeń ze względu na niemożność ich realizacji w całości. Taka porażka jest oczywiście traktowana przez przeciwników politycznych jako karta przetargowa w umacnianiu władzy, a nie jako zdarzenie, z którego można wyciągnąć cenne wnioski. Dla ożywienia organizacyjnego uczenia się konieczne jest przyjęcie w tym obszarze takich wartości, jak: poszukiwanie wyjaśnień obecnych niepowodzeń (dociekliwość), akceptacja i dyskusja nad odkrytymi faktami (orientacja na wynik i transparentność) oraz projektowanie bardziej efektywnych rozwiązań (odpowiedzialność).

Także elementy organizacyjne takie jak strategia i struktura mogą stanowić przeszkodę dla uczenia się. Strategia określa cele organizacji i zakres działań, jakie będą podejmowane w celu ich realizacji. Tak więc strategia wpływa na proces uczenia się przez wykreślanie granic dla podejmowania decyzji i kontekst dla percepcji i interpretacji otoczenia (Daft i Weick, 1984). Ina odwrót, dostrzegane opcje strategiczne są funkcją zdolności organizacyjnego uczenia się (Burgelman, 1983). Barięą dla uczenia się w organizacjach sektora publicznego, osadzoną w obszarze strategii, jest jej powiązanie z polityką. Planowanie strategiczne przebiega zgodnie z logiką gry politycznej, gdzie tradycyjnie rozumiana racjonalność podejmowania decyzji jest wyparta przez racjonalność polityczną, oznaczającą zastąpienie planowania dedukcyjnego indukcyjnym, a zatem wypracowywaniu strategii na podstawie godzenia sprzecznych zadań (Kozuch, 2004). Wybór konkretnych opcji strategicznych jest podyktowany nie ich faktyczną oceną, a siłą przetargową aktualnego układu władzy (Mazur, 2006). Z kolei przeszkodą w pomiarze stopnia realizacji celów jest ich niejednoznaczność, która utrudnia operacjonalizowanie w postaci jasnych kryteriów efektywności. Stąd niezbędne jest wypracowanie miar efektywności, umożliwiających ocenę osiągniętych wyników organizacyjnych (Bratnicki, Frączkiewicz-Wronka, 2006).

Struktura organizacyjna może wzmacniać przeszłe zachowania (struktura scentralizowana, mechanistyczna), bądź też zezwalać na zmianę w przekonaniach i działaniach (struktura zdecentralizowana, organiczna). Poprzez redukcję informacji struktura scentralizowana redukuje przeładowanie poznawcze jednostek, ułatwiając w ten sposób przyswajanie nowych wzorców (Fioł i Lyles, 1985). W organizacjach publicznych można zaobserwować wyraźną hierarchię władzy formalnej i wysoką standaryzację zadań, co nie sprzyja uczeniu się, jednak jest konieczne dla prawidłowego wykorzystania środków publicznych. Struktura organizacyjna powinna natomiast umożliwiać szybkie i dokładne komunikowanie celów organizacji (w dół) i stopnia ich realizacji (w górę), co jest kluczowe dla podjęcia procesu uczenia się. Ważna jest także możliwość dzielenia się zgromadzoną wiedzą między wszystkimi członkami organizacji.

Większość organizacji sektora publicznego funkcjonuje w niepewnym i złożonym otoczeniu (Zapico-Goni and Mayne, 1997). Takie warunki oznaczają nie tylko konieczność pogodzenia się z faktem, iż jest w nim wiele niewiadomych, ale także docenienie szansy uczenia się dzięki świadomości, czego i z jakich przyczyn nie udało się osiągnąć. Zbyt duża dynamika otoczenia powoduje jednak przeładowanie informacją i ogranicza tym samym proces uczenia się. Dodatkowym utrudnieniem jest ingerencja w działanie organizacji władz zewnętrznych i grup interesu, co może powodować zakłócenia w procesach strategicznego podejmowania decyzji. Działania w tym obszarze powinny zmierzać w kierunku odejścia od cyklicznych pętli reformowania, które są generowane zapotrzebowaniem na wzmocnienie reputacji kolejnych ekip politycznych, a nie konsekwencją faktycznej konieczności sanacji istniejących rozwiązań.

W organizacyjnych warunkach sprzyjających uczeniu się uczestnicy organizacji powinni mieć okazję do angażowania się w dialog, refleksje, stawianie pytań oraz rozpoznawania i sprawdzania wartości, przekonań i założeń. Powinni być oni zachęceni do aktywnego poszukiwania nowych względów strategicznych po to, aby uczyć się w myśleniu, decydowaniu i działaniu. Organizacyjne uczenie się na podstawie własnych doświadczeń może doprowadzić do poprawy jakości zarządzania w organizacjach publicznych. Stworzenie warunków dla indywidualnego uczenia się w organizacjach sektora publicznego jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla uczenia się na poziomie organizacji i instytucji. Procesy uczenia się muszą podlegać instytucjonalizacji. Obserwując trudności organizacji sektora prywatnego można domniemywać, iż w organizacjach publicznych występują dodatkowe bariery dla tego procesu. Rozpowszechnienie reguł i rutyn, które nakłania uczestników organizacji do wykorzystywania elementów formalizacji, ale także do ich rozwijania oraz manewrowania pomiędzy nimi zostawia małą swobodę na element eksperymentowania i innowacyjności. Autokratyczny styl kierowania stanowi barierę dla autonomiczności decyzji, a politykowanie ogranicza racjonalność decyzji.

Zaprezentowane przez autorów rozważania mają charakter wyłącznie teoretyczny. Udzielenie nie budzącej wątpliwości odpowiedzi na pytanie czy organizacje publiczne uczą się i jakie czynniki warunkują ten proces wymaga przeprowadzenia badań empirycznych. Natomiast w obszarze praktyki szczególnie ważna jest koncentracja na wypracowaniu wartości sprzyjających powstaniu kultury uczenia się akceptującej ryzyko i zezwalającej na popełnianie błędów (Barrados i Mayne, 2003), co wymaga przywództwa wskazującego na wartości uczenia się, wolnego przepływu informacji poza formalną hierarchią nagradzania uczenia się, (w tym uczenia się na podstawie błędów), wsparcia polityków dla procesów uczenia się oraz stworzenia systemu odpowiedzialności wspierającego uczenie się.

CZEŚĆ II.

**WYBRANE PROBLEMY
ZARZĄDZANIA
ROZWOJEM LOKALNYM**

3. PLANOWANIE

W PROCESIE ZARZĄDZANIA GMINĄ

Istnieje pełna zgodność co do tego, iż szczególną powinnością samorządu, w tym szczególnie na poziomie gminnym -jest świadome, systematyczne, kompleksowe i celowe działanie na rzecz dynamizowania procesów rozwojowych (Ziółkowski, 2005). Kluczowe znaczenie posiada przy tym stymulowanie wzrostu gospodarczego, bowiem jego poziom determinuje inne aspekty rozwoju lokalnego, takie na przykład jak: dochody i poziom życia mieszkańców, poziom bezrobocia czy dochody jednostek samorządowych. Sposób działania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie nie może mieć charakteru pasywnego, polegającego na reagowaniu na zaistniałe sytuacje czy bariery. Niezbędne jest natomiast działanie aktywne i długofalowe, nastawione na realizację strategicznych celów rozwoju. Takie podejście, podobnie jak w organizacjach komercyjnych, musi opierać się na świadomym i profesjonalnym planowaniu. Planowanie powinno być traktowane jako ważny element zarządzania rozwojem gminy. Można postawić tezę, iż o ile świadomość potrzeby planowania rozwoju jest w warunkach polskich powszechna, a instrumenty planowania często wykorzystywane, to pozostałe etapy procedur zarządczych są wdrażane w znacznie mniejszym zakresie. Dotyczy to w szczególności etapu wdrażania planów oraz kontroli osiągniętych rezultatów podejmowanych działań i korygowania planów. Wydaje się, że niedocenianie etapu wdrożeniowego w odniesieniu do planów strategicznych oraz brak konsekwentnej kontroli realizacji wszystkich rodzajów planów stanowi obecnie podstawowy czynnik obniżający skuteczność oddziaływania administracji gminnej na dynamizowanie rozwoju lokalnego. Potrzebne jest zatem przejście od planowania do zarządzania rozwojem lokalnym w ujęciu długofalowym - strategicznym. W niniejszym rozdziale podejście takie zostało zweryfikowane w oparciu o badania empiryczne w 48 gminach województwa podlaskiego

3.1. INSTRUMENTY PLANOWANIA ROZWOJU LOKALNEGO

Analizując różnorodne instrumenty planistyczne wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), można je podzielić na trzy kategorie:

- plany strategiczne;
- funkcjonalne (operacyjne) plany działania;
- plany zagospodarowania przestrzennego.

Można zauważyć, że o ile dwie pierwsze grupy planów pierwotnie zostały wypracowane i rozpoznane w warunkach podmiotów komercyjnych, to w przypadku ostatniej grupy planów (zagospodarowania przestrzennego) należy uznać je za wyłącznie specyficzne dla zarządzania publicznego.

Ranga tych dokumentów wynika z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, dzięki nim istnieje realna szansa na podejmowanie właściwych, racjonalnych decyzji rozwojowych. Stają się one niezbędne w sytuacji, kiedy pragnie się zminimalizować wpływ czynnika losowego, ustrzec się sytuacji, gdy decyzje podejmowane są metodą prób i błędów (Ziółkowski, Goleń, 2003). Po drugie, posiadanie instrumentów strategiczno-planistycznych jest warunkiem ubiegania się o środki zasilania zewnętrznego, w tym pochodzenia unijnego. Po trzecie, wpływają one w bezpośredni sposób na strukturę przestrzenną i gospodarczą gminy.

Plany strategiczne

Wskazuje się, iż zazwyczaj mają one charakter ogólny, gdyż zawierają decyzje dotyczące alokacji zasobów, priorytetów i działań niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych (Griffin, 1999). W odniesieniu do JST w kontekście planowania strategicznego używamy najczęściej pojęcia „strategia rozwoju”. Definiuje się ją jako długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań (Ziółkowski, 2005). Opracowanie strategii rozwoju wymaga przeprowadzenia gruntownej analizy zarówno wewnętrznej sytuacji danej jednostki terytorialnej, jak i warunków zewnętrznych. Obiektywne rozpoznanie silnych i słabych stron JST oraz szans i zagrożeń tkwiących w jej otoczeniu może stanowić podstawę do formułowania właściwej strategii. Procedura diagnozowania stanu danej gminy, powiatu czy województwa składa się z następujących etapów: zbieranie i analiza informacji,

poznanie i ocena przebiegu zjawisk rozwojowych w przeszłości, identyfikacja funkcji zewnętrznych, rozpoznanie zasobów wewnętrznych wpływających na rozwój oraz określenie obszarów problemowych w zarządzaniu daną jednostką (Bardziński 1994). Istnieje szereg procedur diagnostycznych określanych jako metody analizy strategicznej, w ramach których można wyodrębnić trzy grupy: 1) metody analizy wnętrza jednostki (np. metoda bilansu strategicznego, metody portfelowe, benchmarking); 2) metody analizy otoczenia (np. metoda PEST, metody scenariuszowe); 3) metody zintegrowane, w których analizie poddaje się zarówno otoczenie, jak i samą organizację (np. analiza SWOT, metoda strategicznej karty wyników). Właściwie przeprowadzona diagnoza powinna stać się podstawą ustalenia celów strategicznych oraz tak zwanej „przewagi strategicznej” w stosunku do innych jednostek.

W ramach strategii rozwoju określa się następujące kluczowe elementy: misję danej JST, wizję jej rozwoju, priorytety i cele strategiczne oraz często zarysy funkcjonalnych programów działania. Misja powinna być tak sformułowana, aby wyróżniała się od innych oraz wskazywała właściwą dla danej jednostki filozofię osiągania celów. W misji ujmuje się także często źródła przewagi strategicznej danej jednostki terytorialnej, które zapewnią wysoką konkurencyjność i skuteczność w realizacji zamierzeń. Wizja rozwoju jest natomiast obrazem przyszłości, a w szczególności przyszłego - określonego w czasie - stanu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, powiatu czy województwa. Jest to koncepcja przyszłości, jaką zamierzają wykreować władze wraz z mieszkańcami. Misja i wizja rozwoju powinny być podstawą do wyznaczania celów strategicznych. Ponieważ JST działają w zmiennym otoczeniu oraz posiadają wysoce złożoną wewnętrzną strukturę, nie przyjmuje się jednego uniwersalnego celu strategicznego, lecz wyznacza się wiązkę celów strategicznych, odpowiadających podstawowym wyzwaniom otoczenia i aspiracjom mieszkańców. Na ostatecznie opracowany końcowy dokument strategii składają się najczęściej cztery części (Plaskanka, 2005):

1. Wprowadzenie metodyczne (opis metody pracy nad strategią wraz z wykazem instytucji i osób uczestniczących w opracowaniu dokumentu);
2. Diagnoza prospektywna, obejmująca:
 - charakterystykę JST pod względem: położenia, powierzchni, podziału administracyjnego, środowiska przyrodniczego, ludności, rynku pracy, warunków życia, struktury gospodarki, poziomu rozwoju gospodarki, turystyki, infrastruktury technicznej i społecznej;
 - najważniejsze założenia polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, państwa i województwa, wyrażone w strategiach na szczeblu europejskim, krajowym i wojewódzkim;

- analizę SWOT wyznaczającą kierunki działań w celu eliminacji słabości oraz wzmocnienia dziedzin kluczowych dla przyszłego rozwoju.
3. Strategiczny plan rozwoju, opracowany na podstawie analiz diagnostycznych regionu i poddany następnie weryfikacji społecznej, np. podczas konsultacji czy konferencji, zawierający:
 - misję rozwoju;
 - wizję gminy/powiatu/województwa;
 - obszary działań strategicznych;
 - priorytety rozwoju i cele strategiczne;
 - sposób wdrażania strategii (zarysy funkcjonalnych programów rozwoju).
 4. Część końcowa, zawierająca opis monitoringu procesu wdrażania strategii oraz systemu jej aktualizacji, wraz z określeniem odpowiednich jednostek organizacyjnych.

Funkcjonalne (operacyjne) plany działania

Realizacja poszczególnych, sformułowanych w ramach strategii rozwoju, celów strategicznych wymaga podejmowania konkretnych działań i alokacji środków w określonym czasie. Decyzje w tym zakresie formalizowane są w postaci planów operacyjnych, które w odniesieniu do JST nazywane są: programami funkcjonalnymi, strategiami sektorowymi, strategiami częściowymi, programami strategicznymi. Wszystkie one opisują konkretne działania, jakie zostaną podjęte, w tym określają zasoby, jakie zostaną wykorzystane i ramy czasowe w formie harmonogramów realizacyjnych. W planie operacyjnym każdej organizacji, w tym JST, należy uwzględnić następujące elementy (Bittel, 1994):

1. Określenie celów operacyjnych, które muszą uwzględniać cele planów wyższego rzędu, czyli cele strategiczne.
2. Ocenę sytuacji. Plan funkcjonalny powinien uwzględniać wszystkie ważniejsze uwarunkowania wpływające na jego realizację.
3. Ustalenie procedury. Plan operacyjny ustala zadania do wykonania i metody ich realizacji oraz kolejność, w jakiej będą one wykonywane. Procedura opisuje proces zamiany zasobów w rezultaty, a jej każdy krok powinien zawierać: określenie tego, co ma być wykonane, czasu realizacji oraz podmiotu odpowiedzialnego za realizację.
4. Ustalenie harmonogramu pracy. Czas wpływa na wybór metod ustalania procedur, te zaś na terminy rozpoczęcia i zakończenia pracy.
5. Przypisanie odpowiedzialności. W każdym elemencie realizacji planu należy wskazać osobę (zespół) odpowiedzialną za rezultaty.

Można ogólnie stwierdzić, iż plany szczebla operacyjnego pokazują główne kierunki działań oraz zawierają konkretne instaimenty niezbędne w celu osiągnięcia określonego postępu w poszczególnych dziedzinach. Plany operacyjne należy traktować jako zbiory decyzji określających konkretne zadania i działania konieczne do wykonania w ściśle wyznaczonym czasie, a także obejmujące ustalenia co do warunków, jakie muszą być spełnione, aby osiągnięcie zakładanych celów było realne. Ich wdrożenie ma zapewnić realizację zarówno celów operacyjnych, jak i strategicznych.

Najczęściej sporządzane plany operacyjne dotyczą:

- rozwoju przedsiębiorczości, w tym programów wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw;
- restrukturyzacji gospodarki gminnej;
- ochrony środowiska;
- rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej;
- promocji gminy/ powiatu/województwa;
- programów rynku pracy, w tym przeciwdziałania bezrobociu;
- rozwoju budownictwa mieszkaniowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej;
- współpracy z podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesu;
- transportu;
- handlu;
- edukacji i szkolenia;
- polityki inwestycyjnej.

Przygotowanie funkcjonalnych programów operacyjnych jak w powyżej wskazanych obszarach, zawsze wymaga określenia stanu docelowego, do którego osiągnięcia dąży się w ramach realizacji danego programu. Muszą one też zawsze przewidywać konkretne działania, które mają szansę doprowadzić do zakładanych wyników. Jednocześnie niezbędne jest uwzględnianie zmienności sytuacji zewnętrznej z punktu widzenia wdrażania określonego programu. Wywołuje to potrzebę uwzględnienia procedur, korygowanie działań w stosunku do zmieniających się waainków realizacji. Upraszczając można stwierdzić, iż programy funkcjonalne mają za zadanie określić, w jaki sposób gmina/powiat/województwo zamierza osiągnąć ustalone cele, w jakim czasie ma to nastąpić oraz kto będzie odpowiedzialny za ich wykonanie. Wskazuje się zatem, iż w planach tych muszą znaleźć się informacje z zakresu (Kosiedowski, 2005):

- kolejnych kroków na drodze do realizacji zadań i projektów oraz wyników, jakie otrzymamy;

- partnerów, z którymi będzie realizowany plan, jeżeli jest to pożądane do lepszego osiągnięcia celów JST;
- czasu potrzebnego do wykonania poszczególnych kroków;
- środków finansowych, które należy zagwarantować w celu realizacji założonych zadań;
- osób/instytucji, które będą odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów.

Z perspektywy praktyki planowania operacyjnego w Polsce można stwierdzić, że do rangi podstawowego problemu urasta kwestia zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Dotychczas głównym źródłem były budżety gmin i powiatów. Jednakże silne ograniczenia (tych budżetów), przejawiające się nie tylko w ich bezwzględnych zasobach, ale i strukturze - zdominowanej przez tak zwane wydatki sztywne - nie pozwalały na skuteczne finansowanie programów funkcjonalnych. Prowadziło to do wysoce paradoksalnej sytuacji przyjmowania planów operacyjnych bez ich zasadniczej części finansowej, przez co godzono się na to, by miały wyłącznie deklaracyjny charakter. Obecnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej można liczyć na rosnące możliwości finansowania programów funkcjonalnych ze środków funduszy europejskich, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Należy wyrazić nadzieję, że spowoduje to znaczący wzrost skuteczności planowania operacyjnego w polskich samorządach terytorialnych.

Planowanie przestrzenne

Rozwój społeczno-gospodarczy dokonuje się zawsze w kontekście przestrzennym. Stwierdzenie to należy interpretować z perspektywy wzajemnych związków przestrzeni i procesów rozwojowych. Rozwój nie tylko dokonuje się w określonej przestrzeni, lecz jest przez nią warunkowany. Wynika z tego potrzeba aktywności władz samorządowych w zakresie systematycznych działań na rzecz racjonalnego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Wykorzystanie przestrzeni jako czynnika stymulującego procesy rozwojowe wymaga przy tym długofalowego i planowego podejścia. Niezbędne jest także skoordynowanie planowania przestrzennego z planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego na danym terenie (Korzeń, 2004). Tylko wówczas świadome gospodarowanie przestrzenią będzie wspierało realizację strategicznych i operacyjnych celów rozwoju danej JST.

Do podstawowych przesłanek prowadzenia planowania przestrzennego, zalicza się (Ziółkowski, 2005):

- utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania przestrzeni, tj. zachowanie racjonalnych proporcji pomiędzy różnymi rodzajami jej użytkowania;

- racjonalne rozmieszczenie funkcji społeczno-gospodarczych w przestrzeni, z uwzględnieniem walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego;
- stworzenie warunków do efektywnego funkcjonowania podmiotów przez rozbudowę systemów infrastruktury technicznej i społecznej;
- kontrolę stopnia wykorzystania przestrzeni w celu uzyskania maksymalnego efektu użytkowego, przy uwzględnieniu zasady racjonalnego wykorzystania zasobów przyrodniczych i antropogenicznych;
- zapobieganie, łagodzenie i eliminowanie różnorodnych konfliktów przestrzennych oraz barier rozwojowych.

Planowanie przestrzenne, postrzegane jako instrument zarządzania rozwojem JST, powinno uwzględniać (Miazga 2001):

- dynamikę i tendencje społeczno-gospodarcze oraz wzajemne związki zachodzące pomiędzy zjawiskami i procesami w JST;
- potrzebę rozpoznania złożoności struktur społecznych, interesów i dążeń różnych środowisk lokalnych i regionalnych;
- istnienie wielu podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju.

Wszystkie przedsięwzięcia z zakresu planowania przestrzennego powinny realizować określone funkcje, zapewniające optymalizację i racjonalizację działań. Wśród funkcji tych wymienia się (Kosiedowski, 2005):

1) koordynacyjną, wskazującą na:

- wzajemne relacje rzeczowe i przestrzenne pomiędzy poszczególnymi podmiotami procesu planowania;
- określenie pola negocjacji oraz hierarchii ważności poszczególnych zagadnień;
- wyznaczenie zasięgu terytorialnego i zakresu merytorycznego podejmowanych działań;
- określenie etapów realizacji oraz horyzontu osiągnięcia zamierzonych efektów;

2) regulacyjną, która odnosi się do podporządkowania działań przepisom prawa, szczególnie w zakresie realizacji celów publicznych formułowanych na poszczególnych poziomach zarządzania;

3) inspiracyjną, wpływającą na aktywność obywatelską, kreowanie nowych rozwiązań, motywującą do działania podmioty uczestniczące w procesie rozwoju;

4) informacyjną, skierowaną do władz publicznych oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

Od strony narzędziowej planowanie przestrzenne realizowane jest w formie przygotowania dokumentów:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy;
- planu zagospodarowania przestrzennego województwa na szczeblu województwa.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem, w którym wyraża się polityka przestrzenna gminy. Jest on sporządzany przez organ wykonawczy, zaś zatwierdzany przez radę gminy. W opracowaniu tym uwzględnia się zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju przestrzennego. Studium posiada charakter obligatoryjny w stosunku do całego obszaru gminy i staje się podstawą do przygotowywania planów miejscowych. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego określają natomiast zasady gospodarowania przestrzenią, a w szczególności funkcje, jakie mogą być realizowane w lokalizowanych obiektach. Posiadają one charakter prawa miejscowego, przyjmowanego przez radę gminy w drodze uchwały. Ich charakter jest wybitnie długookresowy, gdyż w zasadzie obowiązuje bezterminowo (aż do dokonania jego zmiany) (Wojciechowski, 2003). Z jednej strony wyrażają interes całej społeczności co do sposobu użytkowania przestrzeni, z drugiej zaś determinują atrakcyjność poszczególnych terenów z punktu widzenia różnych użytkowników. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa formułuje politykę przestrzenną województwa samorządowego w oparciu o szerokie rozpoznanie istniejących uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Z powyższego wynika, iż gmina jest podstawowym ogniwem planowania przestrzennego, bowiem to właśnie dla niej z mocy prawa przyznano ostateczne władztwo planistyczne i dysponowania przestrzenią. Tylko rozstrzygnięcia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego mają moc obowiązującą i wiążą użytkowników terenu. Generalnie można stwierdzić, iż polityka przestrzenna powinna być oparta na strategii rozwoju i wskazywać, gdzie, kiedy i w jakim zakresie należy podejmować określone działania.

3.2. WYKORZYSTANIE INSTRUMENTÓW PLANISTYCZNYCH W POLSKICH SAMORZĄDACH GMINNYCH

Problematyka praktycznego wykorzystywania potencjalnie szerokiej gamy instrumentów planistycznych była przedmiotem badań empirycznych w gminach

województwa podlaskiego. Były one przeprowadzone w formie wywiadów bezpośrednich w oparciu o kwestionariusz badawczy, w ramach projektu „Nowe Horyzonty”, wdrażanego przez Białostocką Fundację Kształcenia Kadr ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Działania 2.3 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego „Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa”). Badaniem objęto ogółem 48 gmin z następujących 7 powiatów:

- hajnowski,
- zambrowski,
- grajewski,
- sejneński,
- siemiatycki,
- kolneński,
- sokolski.

Liczba gmin ogółem w wyżej wymienionych powiatach wynosi 49, zatem w badaniu nie udało się ująć tylko jednej gminy.

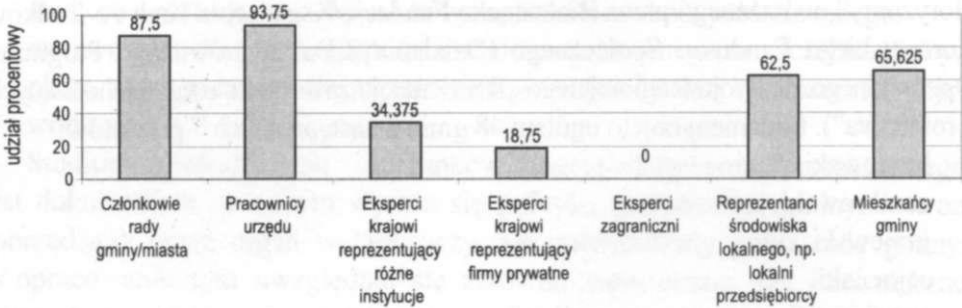
W ramach analiz stanu wykorzystania instrumentów planistycznych ustalono, iż strategię rozwoju zostały opracowane w 32 gminach (zaś 18 gmin strategii dotychczas nie posiada). Zatem ten podstawowy instrument planistyczny był wykorzystywany tylko przez 67% z przebadanych gmin. Wydaje się to wysoce niepokojące, szczególnie z perspektywy logiki struktury planów, w której plany operacyjne i przestrzenne powinny opierać się na strategii. Oznacza to, iż w 32% badanych gmin procesy planistyczne nie są właściwie stosowane.

Jakość istniejących strategii próbowano ocenić w świetle pytań dotyczących metodologii ich opracowywania, monitorowania wdrażania, informowania mieszkańców o postępach realizacji. Procedura opracowywania strategii była analizowana pod kontem podmiotów, które brały udział w jej opracowywaniu. Przyjęto, iż potencjalnie mogli to być:

- członkowie rady gminy/miasta;
- pracownicy urzędu;
- eksperci krajowi reprezentujący różne instytucje;
- eksperci krajowi reprezentujący firmy prywatne;
- eksperci zagraniczni;
- reprezentanci środowiska lokalnego, np. lokalni przedsiębiorcy;
- mieszkańcy gminy.

Należy przy tym zakładać, że im szerszy zasięg współpracujących podmiotów przy opracowywaniu strategii rozwoju, tym większa szansa na wypracowanie optymalnych rozwiązań w samym dokumencie. Wyniki uzyskane w badanych gminach zostały zaprezentowane na wykresie 3.1. w postaci odsetka gmin korzystających ze współpracy z danym rodzajem podmiotów.

Uczestniczący w tworzeniu strategii w procentach



Uczestnicy

Wykres 3.1.

Źródło: Opracowanie własne.

Należy zauważyć, że w opracowaniu strategii uczestniczyli przede wszystkim pracownicy urzędów (94% gmin) oraz członkowie rad gminnych (88%). Dość szeroko wykorzystywano także konsultacje społeczne z mieszkańcami i instytucjami środowiskowymi (odpowiednio 66% i 63%). Warto podkreślić, iż stanowi to pozytywny przejaw dążności do uspołecznienia procesu tworzenia strategii w większości gmin. Jednocześnie należy dostrzec, iż w około jednej trzeciej badanych podmiotów nie dokonano wysiłku w tym zakresie, co niewątpliwie może odbijać się na jakości opracowanych dokumentów. Najbardziej niepokojące jest natomiast, iż niewielki odsetek badanych podmiotów korzystał z eksperckiego wsparcia przy opracowywaniu strategii. Można to wiązać z ograniczeniami finansowymi i wysokimi kosztami angażowania ekspertów. Brak chęci inwestowania środków finansowych w przygotowanie strategii można jednak interpretować także jako przejaw niedoceny znaczenia tego strategicznego instrumentu planistycznego dla stymulowania rozwoju gminy, a nawet traktowania go jako dokumentu formalnego bez większego praktycznego znaczenia.

Kolejne pytania dotyczyły kwestii monitorowania wdrażania przyjętych strategii rozwoju. I tak, ankietowane gminy były pytane o to, jakie dokumenty potwierdzają realizację strategii. Uzyskano informacje o następujących dokumentach potwierdzających realizację strategii (wykres 3.2.):

- dokumentacja realizowanych inwestycji - w przypadku 27 gmin;
- uchwały rady o przyjęciu sprawozdań o realizacji zadań - w przypadku 18 gmin;
- notatki służbowe dotyczące realizacji zadań operacyjnych - w przypadku 8 gmin;
- inne dokumenty - wskazało 8 gmin.



Wykres 3.2.

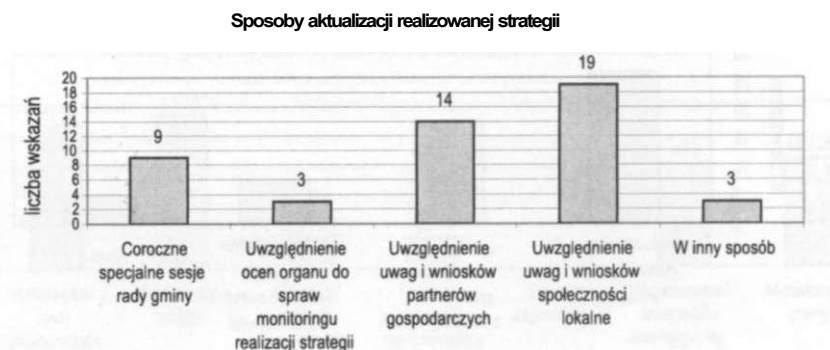
Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę, iż najczęściej wskazywane „dokumenty realizacji inwestycji” nie mogą wyczerpywać całokształtu informacji odnośnie realizacji celów strategicznych, uzyskane wyniki jednoznacznie świadczą o niedostatku procedur monitorowania wdrażanych strategii. Praktycznie nie odnotowano całościowych systemów monitoringu i okresowych raportów z realizacji strategii. Może to sugerować nie tylko problemy z procesem monitorowania, ale stawia wręcz kwestię możliwości oceny realności samego wdrażania przyjętych planów.

Ustalanie skuteczności wdrażania oraz monitorowania strategii poruszono także w pytaniu dotyczącym aktualizowania strategii. Próbowano rozpoznać, w ramach jakich procedur i jak często weryfikuje się strategie gmin. Z odpowiedzi respondentów wynika, iż wykorzystywano następujące procedury (wykres 3.3.):

- coroczne specjalne sesje rady gminy - 9 gmin;
- uwzględnienie ocen organu powołanego do spraw monitoringu realizacji strategii - 3 gminy;
- uwzględnienie uwag i wniosków partnerów gospodarczych - 14 gmin;
- uwzględnienie uwag i wniosków społeczności lokalnej - 19;
- w inny sposób - 3 gminy.

Tylko trzy gminy wskazały na wykorzystanie przy aktualizacji strategii wyspecjalizowanego organu w zakresie monitoringu. Najczęściej natomiast źródłem aktualizacji strategii są postulaty ze strony społeczności i partnerów społecznych. Nie negując generalnej zasadności uwzględniania głosów tych podmiotów, można mieć obawy, czy korekty były dokonywane w sposób profesjonalny w sytuacji braku całościowego systemu monitoringu i procedur uaktualniania strategii. Można przypuszczać, że działa się to raczej pod presją poszczególnych grup interesu, bez należytego uwzględniania spójności całej strategii rozwoju.



Wykres 3.3.

Źródło: Opracowanie własne.

Ważną kwestią na etapie wdrażania strategii jest systematyczne informowanie o postępach realizacji. Stąd w badaniu uwzględniono pytanie dotyczące sposobów informowania społeczności lokalnej o realizacji strategii. Uzyskano następujące wyniki, świadczące o stosowaniu różnych instrumentów informacyjnych (wykres 3.4.):

- artykuły w prasie lokalnej - 15 gmin;
- informacje na stronach internetowych gminy - 20 gmin;
- ogłoszenia, programy w telewizji lokalnej - 2 gminy;
- informacje zamieszczone na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy - 25 gmin;
- spotkania ze społecznością lokalną - 25 gmin;
- inne - 5 gmin.



Wykres 3.4.

Źródło: Opracowanie własne.

W świetle odpowiedzi przedstawicieli gmin odnośnie sposobów informowania społeczności lokalnej o postępach realizacji strategii można stwierdzić, że stosowany jest szeroki wachlarz metod upowszechniania informacji. Ważne poza informacjami umieszczanymi na stronach WWW i tablicach ogłoszeń są bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Można by w tym kontekście poczynić uwagę co do zasadności przeprowadzenia dalszych badań - także wśród mieszkańców - dotyczących tego, czy istotnie czują się w wystarczającym stopniu poinformowani o postępach realizacji strategii ich gminy.

Jak wskazano w części drugiej, realizacja strategii rozwoju wymaga opracowania i wdrożenia funkcjonalnych (operacyjnych) planów działania. W pewnym stopniu do takich planów można zaliczyć tak zwany „plan rozwoju lokalnego”, który jednakże ze względu na kompleksowość ujęcia zagadnień może być też traktowany jako uproszczona forma strategii rozwoju. W ramach badania ustalono, iż 46 gmin (na 48 badanych) posiada opracowany plan rozwoju lokalnego. Ten wysoki wskaźnik należy wiązać między innymi z wymogami, jakie postawiono gminom w związku z wdrażaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wymogiem formalnym przy ubieganiu się o środki finansowe - na przykład ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na inwestycje gminne - jest wykazanie się posiadaniem wspomnianego dokumentu planu rozwoju lokalnego. To rozwiązanie proceduralne niewątpliwie bardzo zmotywowało podlaskie gminy do wykorzystywania tej formy planu operacyjnego. Pozostaje kwestią otwartą do dalszych badań, na ile wymieniony instrument jest traktowany przez gminy jako element realnego zarządzania, a na ile jako formalny załącznik do wniosków inwestycyjnych. Klasyczny i szczególnie ważny w warunkach regionu słabo rozwiniętego instrument planistyczny, jakim jest program wsparcia rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw stosowano niestety tylko w 8 gminach. Niezależnie od powszechności wykorzystywania planu rozwoju lokalnego można stwierdzić generalny niedobór funkcjonalnych (operacyjnych) planów rozwoju w praktyce zarządzania badanych gmin. Należy uznać to za zjawisko wysoce niepokojące, bowiem poddając także w wątpliwość realność wdrażania przyjętych strategii rozwoju.

Odnośnie planowania przestrzennego stwierdzono, iż 45 gmin (na 48 przebadanych) posiada studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego. Wskazuje to, iż występują przypadki, że gminy nieposiadają tego podstawowego, kierunkowego dokumentu w zakresie gospodarowania przestrzenią. Jak wskazano wcześniej, powinien być on bazą do opracowywania planów miejscowych. Najbardziej jednak niepokojące jest, iż tylko 26 gmin (na 48 badanych) odpowiedziało twierdząco na pytanie dotyczące posiadania miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego. Nawet w gminach, które posiadają takie plany objęta jest nimi najczęściej tylko ograniczona część terenów. Biorąc pod uwagę analizowane wyżej znaczenie tego dokumentu dla gospodarki przestrzennej i rozwoju społeczno-gospodarczego, należy uznać brak planów miejscowych za jedną z ważniejszych barier rozwoju lokalnego.

3.3. WNIOSKI I REKOMENDACJE - W KIERUNKU ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM

Przeprowadzone badania empiryczne ujawniły, iż samorządy gminne w województwie podlaskim w znacznym zakresie wykorzystują różnorodne instrumenty planistyczne w ramach swojej polityki rozwoju lokalnego. Te same jednak analizy wykazały, że powszechnemu procesowi przygotowywania planów strategicznych, lokalnych planów rozwoju oraz studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego nie towarzyszą właściwe procedury wdrażania i monitorowania postępów realizacji. Należy wskazać na niedostateczne stosowanie funkcjonalnych planów działania jako instrumentu wdrożeniowego strategii. Podobnie występują braki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu realizacyjnego planów zagospodarowania przestrzennego. W obu przypadkach samorządowcy wskazują na niedobór środków finansowych jako podstawową barierę przygotowywania, a w szczególności wdrażania tych planów. Jednakże można wysnuć tezę, że wzmiankowane niedociągnięcia świadczą także o formalnym traktowaniu instrumentów planistycznych i niedocenianiu ich jako podstawowego wyznacznika zarządzania gminą. W stanie obecnym strategii rozwoju wydają się posiadać bardziej charakter deklaracyjny, bowiem nie są obudowane programami realizacyjnymi, uwzględniającymi alokację niezbędnych środków.

Obok niedoboru planów operacyjnych, obejmujących także środki na ich realizację, drugą podstawową niedoskonałością procesów planistycznych okazał się brak stosowania procedur monitoringu i korekt realizowanych planów. Tymczasem ocena efektów rozwoju czy inaczej realizacji zadań, stanowi integralną część modelu planowania rozwoju jednostek terytorialnych (Parysek, 2001). W odniesieniu do strategii rozwoju regionalnego (lokalnego) podkreśla się, iż monitoring służyć ma skuteczności wdrażania oraz jej aktualizacji poprzez weryfikację zapisów dostosowaną do zmieniających się wewnętrznych i zewnętrznych warunków działania. Wymaga to stworzenia sprawnego systemu monitoringu, którego zadaniem jest zbudowanie banku danych o pro-

cesach związanych z rozwojem regionalnym (Kot, 2003). Znaczenie kontroli w odniesieniu do rozwoju lokalnego i regionalnego posiada dodatkowe wymiary. W szczególności dotyczy to zaangażowania wszystkich uczestników procesów rozwoju jednostek terytorialnych. Na ten aspekt zwraca uwagę J.J. Parysek podkreślając, iż podmioty gospodarcze, które biorą udział w rozwoju lokalnym, a więc inwestorzy, banki i inni kredytodawcy, organizacje rozwojowe finansujące dane zadanie, wykonawcy zadań, osoby zaangażowane w tworzenie strategii rozwoju, samorządy terytorialne, mieszkańcy, po prostu wszyscy chcą znać krótkotrwałe, doraźne i ostateczne efekty podejmowanych działań wraz ze sposobem dojścia do tych rezultatów. Autor słusznie konstatuje, iż wszystko to razem sprawia, że monitoring realizacji zadań i ocena zastosowanych rozwiązań oraz uzyskanych efektów muszą stanowić końcowy etap strategii rozwoju (Parysek, 2001). Na funkcję informacyjną zwracają też uwagę inni autorzy, podkreślając przy tym jej rolę w budowaniu społecznego przekonania co do skuteczności działania miejscowych władz w tworzeniu korzystnych warunków życia dla społeczności lokalnych i sprzyjającego klimatu dla działalności gospodarczej (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło, 2005).

Wskazane niedoskonałości procesów planowania w JST wyznaczają jednocześnie ważne kierunki doskonalenia planowania rozwoju regionalnego. Można stwierdzić, że w istocie aktualnie problemem jest potrzeba przejścia od czystego planowania, które upowszechniło się już w samorządach do kompleksowego zarządzania rozwojem lokalnym. W definicjach planowania kładzie się nacisk na analizę sytuacji, identyfikację możliwości rozwoju, formułowanie strategii, celów, działań i środków. Natomiast zarządzanie strategiczne jest rozumiane szerzej od planowania, bowiem obejmuje dodatkowo jeszcze dwa istotne elementy, a mianowicie wdrażanie oraz monitorowanie i kontrolę planów strategicznych (Krukowski, 2005). Z perspektywy wcześniejszych ustaleń za zasadny można uznać postulat przechodzenia od planowania strategicznego do strategicznego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego jako podstawowe wyzwanie w obszarze świadomego oddziaływania na dynamizowanie procesów rozwojowych polskich samorządów.

4. KONTROLING WYZWANIEM ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zmiany ustrojowe dokonane w Polsce pod koniec ubiegłego stulecia spowodowały również potrzebę ewolucji spojrzenia na organizacje publiczne. Szczególne znaczenia nabrały jednostki samorządu terytorialnego, które wykonując różne usługi publiczne przejęły na siebie szereg istotnych obowiązków związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa.

Usługi społeczne są finansowane z dochodów pozyskiwanych poprzez partycypację w podziale funduszy publicznych. Z tego też względu za istotne uznać należy dążenie do poprawy jakości i asortymentu usług publicznych, przy jednoczesnym dążeniu do minimalizacji kosztów ich wykonania.

Celem niniejszego rozdziału jest scharakteryzowanie kontrolingu jako jednej z nowoczesnych metod zarządzania oraz jego znaczenia i specyfiki w jednostkach samorządu terytorialnego.

4.1. CZYNNIKI WSKAZUJĄCE NA POTRZEBĘ WPROWADZENIA NOWOCZESNYCH METOD ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Najważniejsze znaczenie dla zmian w zakresie zarządzania w organizacjach publicznych mają reformy administracyjne, społeczno-ekonomiczne i polityczne. W krajach byłego bloku wschodniego intensywność tych reform spowo-

dowała znaczne zapotrzebowanie na demokratyzację życia, w tym szczególnie na budowę społeczeństwa obywatelskiego i zmiany relacji państwo-obywatel. Stanowiło to podstawę działań prowadzących do utworzenia jednostek samorządu terytorialnego (JST).

W krajach rozwiniętych, zapotrzebowanie na reformy w działaniu organizacji publicznych i ich menedżerów pojawiło się już w drugiej połowie XX wieku na skutek wielu czynników społeczno-gospodarczych. Zalicza się tu w szczególności: obserwowany permanentny wzrost wielkości wydatków publicznych oraz spowodowane tym zainteresowanie poprawą efektywności ich wykorzystania; presję obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych, np.: bezrobocie, przestępczość, powiększanie się sfery ubóstwa, itp.; zwiększanie się poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz spowodowany tym krytycyzm wobec władz publicznych, domaganie się poprawy oferty i jakości usług publicznych oraz zmiany zbyt biurokratyzowanych struktur; wzmacnianie już obserwowanych oraz wywoływanie tendencji zmian przez międzynarodowe organizacje, np.: Bank Światowy, Unia Europejska, itp. (Depre, Hondeghe, Bodiguel, 1996)

Przedstawione czynniki w coraz większym stopniu odnoszą się również do gospodarki polskiej, która funkcjonując w ramach UE przyjmuje wiele z doświadczeń innych jej krajów. W szczególności dotyczy to: akceptacji znacznego udziału sektora publicznego w sferze społeczno-gospodarczej, przypisywaniu coraz większego znaczenia relacjom państwo-społeczeństwo, a w efekcie zwiększaniu oczekiwań w zakresie jakości realizowanych usług publicznych.

Jednocześnie też, nacechowany wieloma nieprawidłowościami rozwój systemów demokratycznych oraz gospodarki rynkowej w Polsce prowadzi do coraz silniej rysującej się presji na ograniczanie rozrostu aparatu rządzenia -również na poziomie samorządowym -oraz reformowania administracji publicznej w celu poprawy sprawności działania, upowszechnienia właściwych instrumentów wspierających jej rozwój, a także ograniczenie kosztów funkcjonowania. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, ograniczone możliwości pozyskiwania środków na finansowanie działalności - przy jednoczesnym poszerzaniu ich kompetencji - wymuszają działania na rzecz zmniejszenia marnotrawstwa.

Nie bez znaczenia pozostaje więc dążenie do pogodzenia wrażliwości na społeczne potrzeby oraz poszerzenia oferty i jakości realizowanych usług publicznych z wyraźną presją na ograniczanie wydatków publicznych. Spełnienie tych wymogów wiąże się z istotnym zwiększeniem wydajności organizacji publicznych oraz wdrożeniem reform zarządzania publicznego. Jest to szczególnie istotne ze względu na publiczny charakter pozostających w dyspozycji JST środków.

Przedstawione uwarunkowania i zależności znajdują swoje odzwierciedlenie w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Najważniejszym bowiem - w warunkach gospodarki rynkowej - ich zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa lokalnego, między innymi poprzez zagwarantowanie rozwoju lokalnego. W znacznej mierze wiąże się to z działaniem na rzecz wspierania konkurencyjności.

Konkurencja pomiędzy organizacjami samorządowymi stanowi zespół działań, za pomocą których, dążąc do realizacji swoich interesów i osiągnięcia celów, przedstawiają swoim mieszkańcom i działającym na ich terenie podmiotom korzystniejsze od innych JST oferty poziomu życia i możliwości działania przy odpowiednio korzystniejszym (niższym) poziomie obowiązkowych i dobrowolnych obciążeń i silnie oddziałującej promocji. Jakikolwiek zwiększenie kosztów zamieszkania, czy działalności na terenie danej JST, bez odpowiedniego zwiększenia korzyści z tego tytułu spowodować bowiem może odpływ mieszkańców i firm, a w efekcie dochodów do innych lepiej zorganizowanych, tańszych i oferujących podobny produkt swojej działalności organizacji. W działalności jednostek samorządu terytorialnego konkurencyjność odnosi się więc w szczególności, do wykonywanych przez nie usług społecznych.

Takie przedstawienie konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego jest zbieżne z poglądem głoszonym przez M. E. Portera, który stwierdza, że jeśli celem badania konkurencyjności jest wyeksponowanie podstaw gospodarczej pomysłowości, to określenie konkurencyjności powinno eksponować przyczyny, które spowodowały, że dany obszar stał się bazą dla odnoszących sukcesy w gospodarce rynkowej organizacji (Gorynia, 1998), a także miejscem pracy i zamieszkania dla ludzi prezentujących wysoką wartość kapitału ludzkiego.

Osiągnięcie sukcesu i zapewnienie długotrwałego rozwoju wymaga więc stworzenia odpowiednich struktur wewnętrznych i zintegrowania celów (wzrost, rozwój, zysk) z systemem planowania oraz systemem informacyjnym. Takie podejście powoduje, że zasadniczym jest uzyskanie odpowiedzi, czy dana jednostka organizacyjna znajduje się na właściwej drodze oraz czy jest to najlepsza droga spośród wszystkich prowadzących do osiągnięcia zamierzonych celów. Ma to istotne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego, w których zarządzający (menedżerowie) nie są właścicielami czynników produkcji wykorzystywanych w działalności jednostki, a jednocześnie rozproszony elektorat ma ograniczone możliwości kontroli ich działalności.

Poprzez analogię do menedżerskich teorii firmy, można stwierdzić, że groźbę dla JST stanowi możliwość przedkładania interesów własnych menedżerów nad interesy społeczności lokalnych. Według tych teorii menedżerom przyświecają następujące motywy: osiągnięcie najwyższego wynagrodzenia, zdobycie

prestżu i władzy, zapewnienie sobie bezpieczeństwa zatrudnienia, itp. Pojawiają się więc wewnątrz organizacji grupy interesów, których celem są wartości inne niż maksymalizacja efektów. Może to spowodować powstanie opisanych w teorii O.E. Williamsona preferencji wydatków (*expenses preference*), czy też braku neutralnej postawy wobec pewnych kategorii kosztów działania JST, np. (Gorynia, 1998):

- kosztów personelu administracyjnego (im większy aparat administracyjny, tym większe poczucie władzy i prestiżu);
- uzyskiwanych przez menedżerów dochodów, zysków i korzyści o charakterze niestałym (dostęp do służbowych samochodów, utrzymywanie luksusowych biur, możliwość zaciągania preferencyjnych kredytów);
- wydatków inwestycyjnych (brak pełnej kontroli powoduje możliwość dokonywania wydatków nie tyle uzasadnionych rachunkiem ekonomicznym, co odpowiadających upodobaniom i dążeniu menedżerów do prestiżu).

Zagrożenia te prowadzą do wniosku, że poprawa jakości działania JST wymaga spłaszczenia ich struktury i przeniesienia decyzji oraz odpowiedzialności za wykonanie zadań na niższe poziomy zarządzania. Doprowadzi to do ograniczenia możliwości wystąpienia nieprawidłowości, a jednocześnie zaangażuje do procesu podejmowania decyzji osoby bezpośrednio zajmujące się planowaniem i wykonywaniem usług społecznych. Ich zaangażowanie powinno znacznie podnieść skuteczność wykonywanej pracy, co poprzez wysoką sprawność i efektywność poprawi jakość funkcjonowania całej organizacji. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy zarząd, czy radni nie posiadają odpowiedniej wiedzy w zakresie zarządzania i jednocześnie nie zajmują się profesjonalnie działaniami na rzecz funkcjonowania gminy. Poświęcany przez radnych na ten cel czas pracy, nie jest wystarczający dla ograniczenia zagrożenia podejmowania decyzji nietrafnych, lub obciążonych preferencjami politycznymi. Istotne staje się więc takie zorganizowanie działalności urzędu gminy i wyposażenie go w takiej wartości kapitał ludzki, by wszystkie etapy jego działania były zgodne z obowiązującą wiedzą z zakresu zarządzania, rachunku kosztów i ekonomiki sektora publicznego.

Uwarunkowania gospodarki rynkowej powodują że działalność JST staje się coraz bardziej dynamiczna i niepewna. Znaczenia nabiera wspomniana już konkurencja, której istotą jest zastępowanie mniej wydajnych części systemu bardziej efektywnymi. W przypadku organizacji publicznych konkurencją, jak wspomniano dotyczy w głównej mierze wykonywania usług społecznych. Wiąże się to z: pozyskaniem środków budżetowych na realizowane przez te jednostki programy, pozyskaniem odpowiednich specjalistów, których wiedza i doświadczenie pozwoli uzyskać większe efekty z wykorzystywanych zasobów, uzyskaniem wyższych dochodów poprzez działania pobudzające przedsiębiorczość

w regionie, czy poprawę atrakcyjności gminy jako miejsca zamieszkania i pracy, itp. Ta zależność powoduje, że istotne znaczenie należy przypisać kontrolingowi, który stanowi metodę zarządzania kładącą duży nacisk na planowanie i kontrolę wyników.

4.2. KONTROLING W PROCESIE ZARZĄDZANIA JST

Definicja B. Hausa i S. Nowosielskiego (Sekuła, 1998a, s. 68) przedstawia kontroling jako system wspomaganie kierownictwa jednostki organizacyjnej w procesie strategicznego i operacyjnego zarządzania, ukierunkowujący działania i decyzje kierowników wszystkich szczebli na globalne cele organizacji. Odbywa się on poprzez koordynację funkcji planowania, sterowania, motywowania i kontroli w różnych przekrojach podmiotowych, czasowych oraz zapewnienie informacji do podejmowania decyzji.

W znaczeniu praktycznym kontroling obejmuje więc zespół funkcji sprawowanych przez kontrolera i kierowników, którego podstawą jest: określenie celów organizacji, ciągle zbieranie i przetwarzanie informacji (jako pomocy dla podejmowania decyzji); przygotowanie materiałów do pomocy w sterowaniu przedsiębiorstwem oraz prowadzenie kontroli wyników. (Sekuła, 1998a)

Kontroling jest koncepcją, która zawiera wiele zróżnicowanych treści i powinna być tak wprowadzana, by ułatwić podejmowanie decyzji operacyjnych i strategicznych. Nie ulega więc wątpliwości, że kontroling w JST powinien być prowadzony przez zatrudnionych w urzędach gminy pracowników, których wiedza i umiejętności pozwolą na sprawną realizację wskazanych zadań.

Zadaniem kontrolingu jest koordynowanie wszystkich podsystemów zarządzania, przy zastosowaniu tych samych instrumentów i mechanizmów, które wykorzystane są przez system zarządzania. Oznacza on funkcję wewnątrz systemu zarządzania w takich organizacjach, których system wykonawczy (radl) kontrolowany jest poprzez plany. Można go więc z powodzeniem wykorzystać w JST, w których podstawowe znaczenie mają plany określone poprzez - obejmującą swoim zakresem dłuższy okres - strategię rozwoju, wskazujące zadania priorytetowe - wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe gminy, a także budżety jako wyraz planowania operacyjnego (bieżącego) jednostki. Sukces bowiem osiągną tylko te organizacje, które mają jasno sprecyzowane cele, a do ich realizacji umiejętnie zostanie wykorzystany skupiony wysiłek pracowników. Z tego też powodu w kontrolingu wymagane jest nie tylko nastawienie na informację oraz odchylenia i przyczyny ich powstawania (sprzężenia zwrotne - *feed-back*), ale też na wykrywaniu

potencjalnym zagrożeniom i zapobieganiu im w miarę możliwości jeszcze przed ich wystąpieniem (sprzężenia wyprzedzające-*feed-forward*), na podstawie analitycznego bilansowania wyników (Vollmuth, 1996). Takie identyfikowanie zjawisk wewnętrznych i zewnętrznych pozwala na lepsze i szybsze wykrycie rysujących się szans i zagrożeń, niż w przypadku spontanicznego i nie popartego odpowiednimi czynnościami analityczno-badawczymi działaniami.

Celem kontrolingu jest zwiększenie skuteczności i sprawności zarządzania oraz wzmocnienie dopasowania się do zmian zachodzących wewnątrz i na zewnątrz organizacji (Sierpińska, Niedbała, 2003). W efekcie tych działań otrzymane zostanie: uporządkowanie, przejrzystość i szybkość systemu informacji, rozwój inicjatywy i przedsiębiorczości wewnątrz organizacji, odpowiednia komunikacja wewnątrz jednostki organizacyjnej dotycząca realizacji celów, występujących trudności i skutków działań oraz szybkie ostrzeganie o zakłóceniach i możliwych metodach ich usunięcia.

Na podstawie przedstawionych rozważań można stwierdzić, że kontroling jest systemem wspomagania strategicznego i operacyjnego zarządzania. Stanowi to podstawę dla wyróżnienia kontrolingu operacyjnego i strategicznego. Kontroling operacyjny ukierunkowany jest na osiągnięcie bieżących celów związanych z poprawą efektywności działania jednostki. Jego zadaniem jest wykorzystywanie czynników wskazywanych przez kontroling strategiczny. Polega on na ustaleniu krótkookresowych celów, planowaniu i kontroli operacyjnej, porównaniu budżetów z rzeczywistym wykonaniem, określeniu przyczyn zaistniałych odchyłeń i zakresu odpowiedzialności za ich powstanie (Sierpińska, Niedbała, 2003). Badania prowadzone w przedsiębiorstwach (Wierziński, 1998) wskazują, że w skład kontrolingu operacyjnego zaliczyć należy następujące dziedziny szczegółowe: kalkulacja, kosztorysowanie, obliczenia finansowo-księgowe, planowanie, optymalizację partii zakupów, sterowanie poziomem zapasów, wyznaczanie liczby punktów obsługi, itp.

Kontroling strategiczny stwarza natomiast warunki organizacyjne, metodologiczne i informacyjne do sporządzenia planów strategicznych, zorganizowania kontroli ich realizacji oraz koordynacji z planami operacyjnymi. Wspomniane badania przypisują mu następujące dziedziny szczegółowe: badanie rynku, prognozowanie, zarządzanie przedsięwzięciami rozwojowymi (maksymalizacja zysku, minimalizacja kosztów), ocena produktu, inwestycje, optymalizacja sieci dostawców, itp.

Działania na rzecz wdrażania kontrolingu w organizacjach wymaga zmiany sposobu myślenia ukierunkowanego na realizację celów. Zadaniem jest tu więc umożliwienie sterowania procesami ustalania celów na każdym poziomie struktury organizacyjnej. Jest to możliwe do osiągnięcia dzięki (Sekuła, 1998b):

- zapewnieniu przejrzystości, dokładności, jasności i realności ustalonych celów,
- wyróżnieniu celów w postaci umożliwiającej poziom ich wykonania,
- wyborze najwłaściwszych działań i możliwości ich pełnej koordynacji.

Znajomość celu, do którego dąży organizacja i określenie kierunku wykorzystania zasobów pozwala na stworzenie zespołowej koncepcji działalności, motywującej wszystkich pracowników do zaangażowania się w osiągnięcie tych celów.

Proces tworzenia tej koncepcji to planowanie. (Sierpińska, Niedbała, 2003) Plany stanowią jeden z podstawowych elementów koncepcji kontrolingu. Utrwalone na piśmie plany stanowią podstawę dla kontroli i kierowania procesami zachodzącymi w organizacji. Zadaniem kontrolera jest więc służyć radą zarządzającym organizacją, w szczególności dla: opracowania planów przeprowadzenia kontroli wyników wprowadzeniu ukierunkowanych czynności sterujących (Vollmuth, 1996).

Naczelnym zadaniem kontrolera jest więc budżetowanie, które uznawane jest za podstawowe narzędzie wspomagające i determinujące osiągnięcie wyznaczonych celów i rozwój organizacji. Jego celem - osiąganym poprzez ukierunkowanie osób odpowiedzialnych na ustalone cele i zobowiązanie ich do odpowiedzialności za wyniki - jest racjonalne gospodarowanie ograniczonymi zasobami. Budżet stanowi też środek komunikacji, za pomocą którego zarząd przedstawia swoje zamierzenia niższemu szczeblom (Januszewski, 1999).

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem jej działalności finansowej, obejmującej dochody i wydatki, wskazującym ewentualne źródła pokrycia niedoboru lub kierunki rozdysponowania nadwyżki. Jest on uważany za element systemu zarządzania gminą, który łączy w sobie koszty planowanej działalności całej gminy z dostępnymi w danym roku środkami finansowymi. Dostarcza informacji o ilościowym zestawieniu zadań i priorytetów (Kožuch, 2005a).

Realizacja zadań, efektywne i skuteczne działanie oraz możliwość przeprowadzania kontroli wykonywanych zadań, uwarunkowane są jednak typem budżetu samorządowego. Obowiązujące przepisy prawa, za podstawowy przyjmują budżet liniowy (budżet tradycyjny), w którym dochody przedstawione są według źródeł, a wydatki według rodzajów i kierunków w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej (działy, rozdziały, paragrafy).

Wykorzystująca podziałki klasyfikacji budżetowej konstrukcja budżetu liniowego ułatwia, co prawda prowadzenie kontroli, ale powoduje wewnętrzną sztywność gospodarki budżetowej, gdyż przeniesienia środków pomiędzy działami, rozdziałami, paragrafami (czy w ramach działu, rozdziału) wymagają

dokładnego określenia kompetencji odpowiednich organów lokalnych. Jednocześnie też występuje obniżenie precyzji oraz niekompleksowość planowania budżetowego, co powoduje powstawanie deficytów w jednych podziałkach klasyfikacyjnych, przy jednoczesnych nadwyżkach w drugich. Świadczy to wyraźnie o nieefektywnym gospodarowaniu zasobami publicznymi i wynika z przetargowo-uznaniowego modelu planowania budżetowego. Pewnego rodzaju poprawę efektywności zarządzania finansami gminy mogłoby przynieść dokonanie rozdziału budżetu na część bieżącą i inwestycyjną (Jastrzębska, 1999).

Za znacznie lepszy i bardziej efektywny typ budżetu uznaje się natomiast jest budżet zadaniowy (programowy), w którym ujmowane są nazwane, opisane i w miarę możliwości skwantyfikowane zadania. Powoduje to, że każde zadanie ujęte w budżecie jest charakteryzowane przez relacje oparte na pełnych kosztach jednostkowych poniesionych na jego realizację w określonym wymiarze czasowym. Istotne dla odróżnienia omawianych budżetów jest też przełożenie w budżecie zadaniowym celów bieżących (priorytetów) przez wykonawców na konkretne zadania, które rozliczane są zgodnie z rachunkiem nakładów i efektów. Ścisłe określona jest też odpowiedzialność dysponentów środków budżetowych za wykonanie swojej części zadań, co powoduje wymagane dla poprawy efektywności działania, delegowanie uprawnień i odpowiedzialności na niższe szczeble JST (Jastrzębska, 1999).

Wprowadzenie kontrolingu do działalności JST spowoduje również, że możliwe do zmierzenia i porównania z wielkościami zaplanowanymi lub normatywnymi staną się cele. Jest to warunkiem możliwości przeprowadzenia procesów regulacji wielkości ekonomicznych. W rzeczywistości gospodarczej występuje jednak wiele wielkości ekonomicznych charakteryzujących różne aspekty procesu gospodarczego. Prowadzi to do mnożenia się problemów związanych z ich badaniem i klasyfikowaniem. Szczególnie mocno trudności te rysują się w działalności samorządów terytorialnych. Stąd też istotne jest zachowanie następujących zasad (Dobija, 1997): określenie wielkości ekonomicznej powinno wiązać się ze wskazaniem możliwości jej kwantytatywnego opisu; kwantytatywny opis wielkości ekonomicznej wymaga określenia metodologii jej pomiaru, czyli empirycznego poznania jej wartości w czasie trwania procesu; określenie wielkości ekonomicznej powinno łączyć się z podaniem sposobu ustalania jej wielkości wzorcowej.

Przedstawione zasady wymagają by cele były sprecyzowane jednoznacznie i skwantyfikowane. Brak możliwości wartościowego ujęcia różnych aspektów działania JST wymaga, by wykorzystywać różnego rodzaju wskaźniki, które stanowią skondensowaną formę informacji, a jednocześnie pozwalają przed-

stawić różne jakościowe wielkości występujące w działaniach tych organizacji. W przypadku kontrolingu postuluje się wypracowanie odpowiednich instrumentów kierowania (wskaźniki wyników dla poszczególnych centrów, kryteria podziału zadań, itp.), które są oddawane do dyspozycji osobom odpowiedzialnym, tak by mogły one wspomagać i sterować realizacją swoich celów. Zadaniem kontrolera jest ciągle doskonalenie i rozwijanie stosowanych instrumentów kierowania (Vollmuth, 1996).

Osiągnięcie ustalonych celów stanowi sens planowania w organizacji. Sterowanie wymaga bowiem znajomości wielu szczególnych wielkości ekonomicznych, które określane są mianem wzorcowych, zadanych, pożądaných, normatywnych lub norm sterujących. Te wzorcowe wartości mogą pochodzić z zewnątrz (np. ustanawiane przez prawo oraz umocowane prawnie instytucje, średnie wartości osiągnięte przez inne JST, itp.) oraz z wewnątrz organizacji. Normatywy wewnętrzne tworzone są w celu skutecznego sterowania ekonomiką organizacji, jak np. wielkości kosztów, normy efektywności pracy, itp. Stosowanie normatywów stanowi kluczowe narzędzie doprowadzenia do zgodności interesów jednostki z systemami nadrzędnymi. (Dobjija, 1997)

Nie bez znaczenia dla działalności JST jest fakt, że kontroling jest ukierunkowany na skoncentrowane informacje o wąskich gardłach, których w działaniu tych organizacji jest z reguły wiele. Racjonalne zachowanie kontrolera wymaga, by w danym momencie rozwiązywał on te problemy, które są najbardziej uciążliwe i nie pozwalają osiągnąć wyznaczonych celów. Oznacza to potrzebę stworzenia rankingu barier wzrostu, a następnie ich pokonywanie z wykorzystaniem jak największego, możliwego do pozyskania potencjału (Vollmuth, 1996). Takie działania pozwalają przypuszczać, że uzyskana zostanie wyższa sprawność (skuteczność i efektywność) wykorzystania środków przeznaczonych na działalność jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowując przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania należy stwierdzić, iż:

1. Największe znaczenie dla poprawy sprawności działania wszystkich organizacji - w tym jednostek samorządu terytorialnego - ma, oprócz dostępu do kapitału, jakość zarządzania. Zmieniające się warunki otoczenia wymagają ciągłej kontroli jakości podejmowanych decyzji, a najlepszym jej narzędziem jest kontroling. Poprawa efektywności zarządzania spowoduje zwiększenie szans dalszego funkcjonowania i rozwoju. Specyficzne uwarunkowania działalności JST nie zwalniają samorządów z obowiązku dbania o kondycję tych organizacji, a nawet - ze względu na ich publiczny charakter - wymagają bardziej racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami.

2. Wprowadzenie kontrolingu wymusi wiele systemowych rozwiązań, które unowocześnią i zwiększą sprawność (skuteczność + efektywność) tych organizacji. Zaliczyć tu należy w szczególności obligatoryjne sporządzanie budżetu zadaniowego, co doprowadzi do spłaszczenia struktur organizacyjnych JST i włączenie do procesu planowania wszystkich pracowników odpowiedzialnych za realizację planów. Wymagać to będzie większego zaangażowania pracowników JST w tworzenie budżetów, a jednocześnie wymusi działania na rzecz podniesienia poziomu wykształcenia i poprawy ich merytorycznego przygotowania. Zmianie musi również ulec podejście do procesu zatrudniania pracowników JST, którzy w chwili obecnej, w większości przypadków, nie stanowią potencjału dającego możliwość efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów.
3. Wykorzystanie kontrolingu w działalności JST poprawi jakość decyzji podejmowanych przez zarządy tych organizacji, a jednocześnie ograniczy możliwość wystąpienia nieprawidłowości, czy upolitycznienia ich działalności. Poprawa jakości pracy zarządu przyczyni się do lepszego wykorzystania posiadanych zasobów i ograniczy marnotrawstwo i niecelowość wydatkowania dochodów.
4. Wprowadzenie kontrolingu wymusi poprawę wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w infrastrukturę informatyczną oraz stworzenie odpowiednich baz danych, które usprawnią ich funkcjonowanie i zwiększą jakość i wydajność pracy urzędników. Stanowiąc też będą źródło informacji, której jakość, szybkość i łatwość dostępu w istotny sposób wpływa na decyzje podejmowane przez zarząd i osoby odpowiedzialne.
5. Zasadniczego znaczenia nabierze również poprawa jakości usług świadczonych przez JST oraz ich znormalizowanie, np. poprzez wprowadzenie systemów jakości wg norm ISO. Pozwoli to na porównywanie kosztów funkcjonowania różnych jednostek oraz na lepsze rozpoznanie czynników wpływających na efektywne wykorzystanie uzyskiwanych dochodów.

5. INTERESARIUSZE JAKO PARTNERZY W STRATEGICZNYM ZARZĄDZANIU REGIONEM

Współczesny zasób wiedzy o rozwoju organizacji pozwala na sformułowanie postulatu o konieczności upowszechniania narzędzi i metod włączających w proces zarządzania szerokich gaip interesariuszy, a wśród nich przede wszystkim klientów, którzy będąc kluczowym podmiotem i ostatecznym weryfikatorem produktów organizacji, winni być w szczególności uznani jako partner specjalistów i kierowników opracowujących i wdrażających strategie. Ci ostatni bowiem nie są już w stanie, jak to przez długie lata propagowano, samodzielnie programować rozwój organizacji, opierając się na wysublimowanych metodach informatycznych i teoretycznych gubiąc przy tym ogromny kapitał możliwości wspólnego uczenia się. Współczesne organizacje, nastawione na procesy uczenia się, stają się przestrzenią wielu, bardzo skomplikowanych i wzajemnych relacji nie tylko w ich wnętrzu, ale również (a może przede wszystkim) w szeroko pojmowanym otoczeniu. Relacje z otoczeniem i procesy w otoczeniu, które winny być obserwowane, modelowane, wspomagane i inicjowane stanowią o komplikacji współczesnych uwarunkowań zarządzania i wskazują na konieczność naukowych poszukiwań ich natury i dalszej ewolucji.

Zarządzanie publiczne stało się istotnym obszarem zainteresowań nauk o zarządzaniu choć wielu autorów wskazuje na dużą jego odmienność od dotychczas obowiązującego kanonu tych nauk i wymaga dalszej wnikliwej dyskusji (Sudoł, 2007). Warto w tym miejscu wskazać na poglądy S. Sudoła, który stwierdza, iż *zarządzanie publiczne, wchodząc w skład rozszerzonego pojęcia zarządzania, będzie wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podnoszenia*

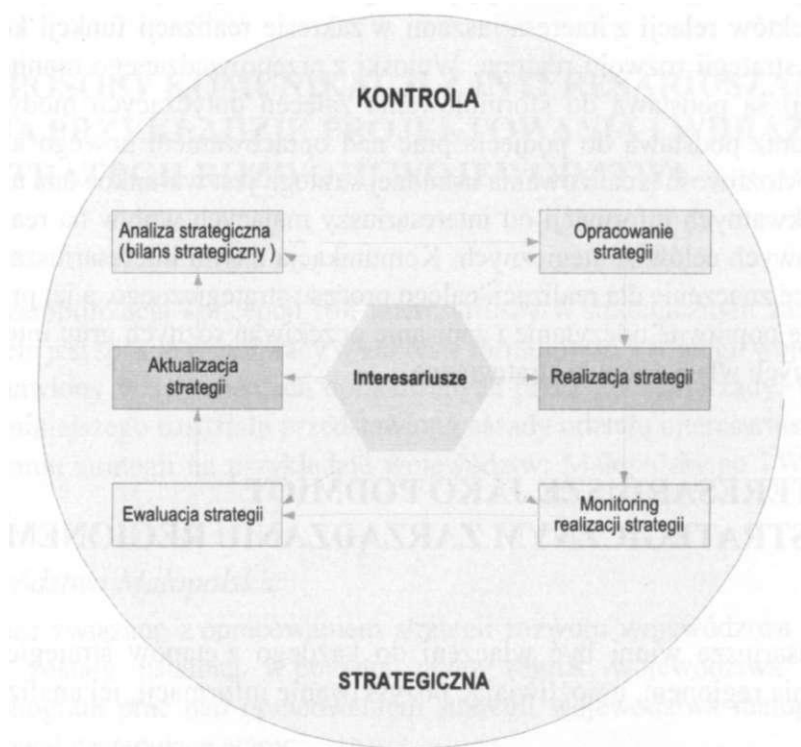
ich sprawności i efektywności. (Sudoł, 2007a). Zarządzanie rozwojem regionalnym znajdującym się w obszarze zainteresowań zarówno ekonomii jak i nauk o zarządzaniu dotyczy szczególnego rodzaju organizacji publicznej jakim jest określony obszar wydzielony administracyjnie, na którym realizowana jest polityka społeczna oraz upowszechniane są określone racje polityczne. W tym kontekście szczególnie interesującym problemem badawczym wydaje się być proces wspomaganie przez nauki o zarządzaniu projektowania rozwoju regionu. Propozycją nauk o zarządzaniu jest zastosowanie w tym procesie w szerokim zakresie koncepcji zarządzania strategicznego, realizowanego jako projektowanie, wdrażanie i kontrola strategii rozwoju regionu.

5.1. KONCEPCJA INTERESARIUSZY W ZARZĄDZANIU REGIONEM

Koncepcja interesariuszy w zarządzaniu strategicznym ma ugruntowaną pozycję i jest nurtem wspomagającym analizę otoczenia organizacji w określaniu wpływu podmiotów mających znaczenie w realizacji strategii. Koncepcja ta jest coraz powszechniej stosowana w objaśnianiu uwarunkowań strategicznego zarządzania regionem. Uznanie dla wzrastającego znaczenia interesariuszy w rozwoju organizacji dotyczy wszelkich form i typów organizacji choć natura i cele działania sektora publicznego sprawiają, iż ich funkcjonowanie staje się obecnie niemożliwe bez stosowania koncepcji szerokiego upowszechniania procesów zarządzania. Procesów rozumianych nie tylko jako zasięganie opinii i badanie nastrojów po zrealizowaniu planów, ale również współuczestnictwo na etapie ich tworzenia, wstępnej weryfikacji oraz wdrażania. Koncepcja interesariusza jako kreatora wartości na każdym etapie łańcucha tworzenia wartości jawi się jako kluczowa w doskonaleniu i porządkowaniu świata relacji z otoczeniem i wewnątrz organizacji. Istota tego problemu sprowadza się do kilku fundamentalnych pytań, których rozwinięcie może stanowić istotny wkład do wiedzy o organizacjach i zasadach zarządzania nimi. Jeśli bowiem interesariusze są dla organizacji publicznych kluczowym podmiotem, to w jaki sposób wpływa to na sposób funkcjonowania tych organizacji? Jakich zmian wymagają procesy projektowania, wdrażania i kontroli realizowanych strategii? Jakie instrumenty wypracowane przez organizacje biznesowe mogą być twórczo przystosowane do natury świata organizacji publicznych? Jakie nowe elementy teorii i praktyki zarządzania wzbogacą paletę dostępnych możliwości i instrumentów potrzebnych menedżerom publicznym? Pytania te - będąc próbą wyznaczenia drogo-

wskazów do poszukiwań - mogą stanowić inspirację dla badaczy problemu doskonalenia zarządzania organizacjami publicznymi.

W opracowaniu a następnie skutecznym wdrożeniu strategii rozwoju regionu czynny udział biorą interesariusze formułujący oczekiwania, a także posiadający własne poglądy na priorytety i cele strategii. Włączenie interesariuszy w proces formułowania strategii, sposoby dokonywania analiz strategicznych z uwzględnieniem stawek strategicznych interesariuszy oraz sposoby monitorowania strategii stanowią o ostatecznym powodzeniu wdrożenia zaplanowanej strategii i powinny być poddane szczególnemu nadzorowi. Rola interesariuszy w procesie opracowania oraz doskonalenia strategii została przedstawiona na rysunku 5.1.



Rysunek 5.1. ROLA INTERESARIUSZY W PROCESIE PROJEKTOWANIA, WDRAŻANIA I KONTROLI STRATEGII

Źródło: Opracowanie własne.

Każdy etap opracowania strategii, jej wdrożenia, monitoringu i ewaluacji powinien zostać poddany ocenie interesariuszy, a w tym w szczególności tych, którzy zostali uznani za kluczowych. Na każdym etapie procesu strate-

gicznego, obecność interesariuszy winna stanowić gwarancję poprawności wniosku w zakresie celów i priorytetów oraz kontroli efektów wdrożenia. Podporządkowanie każdego z etapów opracowania, wdrożenia i oceny strategii stawkom strategicznym interesariuszy, umożliwia taką realizację procesu strategicznego, która będzie zapewniała skuteczne i sprawne wdrożenie zamierzonej strategii. Na etapie opracowania strategii interesariusze włączeni są w prace związane z analizą strategiczną, opracowaniem bilansu strategicznego oraz określeniem głównych celów projektowanej strategii. Techniki oraz zasady komunikacji z interesariuszami stanowią podstawowy problem badawczy nurtujący zarówno teoretyków jak i praktyków zarządzania publicznego. Interesariusze powinni być włączani również w proces monitorowania i ewaluacji strategii stąd interesującym zagadnieniem jest problem praktycznych aspektów relacji z interesariuszami w zakresie realizacji funkcji kontroli ustalonej strategii rozwoju regionu. Wnioski z przeprowadzanego monitoringu i ewaluacji są podstawą do sformułowania zaleceń dotyczących modyfikacji strategii oraz podstawą do podjęcia prac nad opracowaniem nowego kształtu strategii. Możliwość zrealizowania ustalonej strategii jest warunkowana uzyskaniem adekwatnych informacji od interesariuszy mających wpływ na realizację priorytetowych celów strategicznych. Komunikacja z tymi interesariuszami ma decydujące znaczenie dla realizacji całego procesu strategicznego, a jej przebieg warunkuje poprawne odczytanie i zapisanie oczekiwań różnych grup interesów określających własne stawki strategiczne.

5.2. INTERESARIUSZE JAKO PODMIOT W STRATEGICZNYM ZARZĄDZANIU REGIONEM

Interesariusze winni być włączeni do każdego z etapów strategicznego zarządzania regionem, umożliwiając pozyskiwanie informacji, jej analizę oraz ocenę.

Etapy strategicznego zarządzania regionem winny być w sposób ciągły poddane kontroli strategicznej, wspieranej dzięki dobrej współpracy z interesariuszami. Najważniejszym i najtrudniejszym do rozwiązania problemem w zakresie zarządzania strategicznego jest pozyskiwanie wiarygodnej informacji o uwarunkowaniach projektowania i wdrażania strategii. Źródłem tych informacji są niewątpliwie interesariusze, którzy posiadają zarówno opinie o projektowanych działaniach i inicjatywach jak i własną ocenę dotychczasowej realizacji polityki rozwoju regionu. Budowa dobrych i efektywnych relacji z inte-

resariuszami jest warunkiem skutecznie prowadzonej kontroli strategicznej zarówno na etapie pozyskania informacji o wszystkich etapach (fazach) zarządzania strategicznego jak i możliwości poprawnej analizy zebranego materiału informacyjnego oraz jego oceny. Interesariusze pełnią więc kluczową rolę w procesie pozyskiwania, przetwarzania i oceny informacji niezbędnych w strategicznym zarządzaniu regionem. Informacja bowiem ma decydujące znaczenie w każdym systemie kontroli, a w szczególności w realizacji tak złożonego i trudnego procesu jakim jest kontrola strategiczna. Strategiczne zarządzanie regionem winno być realizowane przy ścisłej współpracy z interesariuszami przede wszystkim z uwagi na możliwość pozyskiwania wiarygodnej, pewnej i kompleksowej informacji o każdym z jego etapów.

5.3. SPOSOBY KOMUNIKACJI Z INTERESARIUSZAMI NA PRZYKŁADZIE PROJEKTOWANIA I WDRAŻANIA STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA

Egzemplifikacją koncepcji roli interesariuszy w strategicznym zarządzaniu regionem jest sposób współpracy w zakresie formułowania strategii województw, przedstawiony w dokumentach opracowanych przez ich samorzady. W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiono zasady udziału interesariuszy w formułowaniu strategii na przykładzie województw: Małopolskiego i Wielkopolskiego.

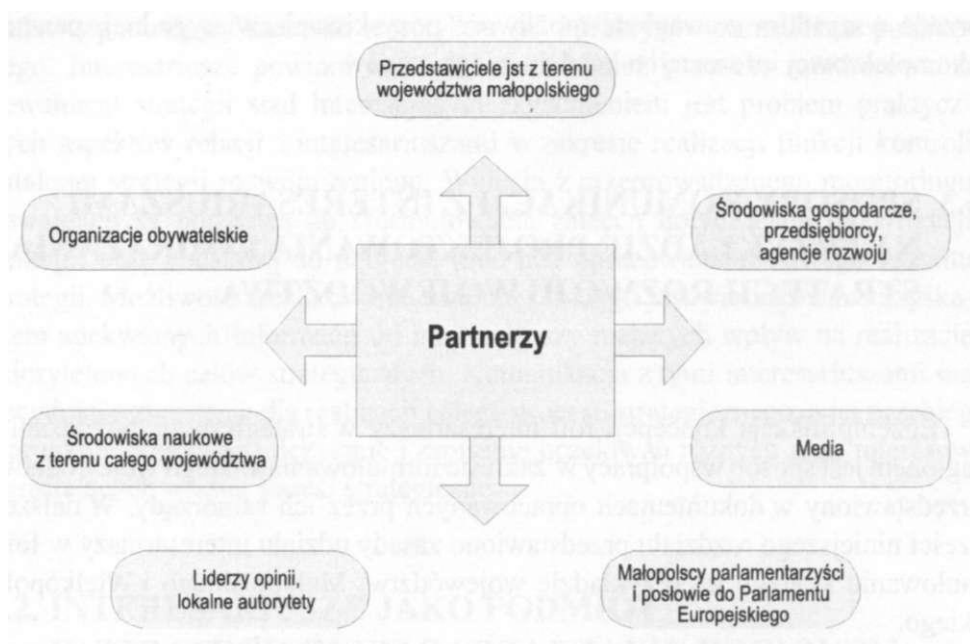
Województwo Małopolskie

Prace związane z opracowaniem strategii rozwoju województwa małopolskiego zostały ustalone w podjętej przez sejmik województwa uchwale. Harmonogram prac nad opracowaniem strategii województwa małopolskiego obejmował następujące etapy:

- a) Lipiec 2004 - uchwała sejmiku w sprawie prac nad strategią,
- b) Wrzesień 2004 - powołanie zespołów roboczych,
- c) Listopad 2004 - rozpoczęcie warsztatów powiatowych,
- d) Marzec 2005 - zakończenie konsultacji w powiatach, opracowane diagnozy eksperckiej,
- e) Maj 2005 - zakończenie prac przez zespoły robocze, sformułowanie wytycznych do Strategii,

- f) Październik 2005 - przyjęcie przez sejmik *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*,
- g) Grudzień 2005 -zakończenie prac, przyjęcie przez sejmik *Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*.

W każdym z etapów prac włączone były grupy interesariuszy mających wpływ na kształt strategii o raz możliwości jej późniejszego zrealizowania. Grupy partnerów uczestniczących w opracowaniu strategii województwa małopolskiego zostały przedstawione na rysunku 5.2.



Rysunek 5.2. GRUPY INTERESARIUSZY BIORĄCE UDZIAŁ W TWORZENIU STRATEGII WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem (B. Pietras - Goc, 2004).

Wśród przedstawionych interesariuszy odnaleźć można wszystkie podmioty mające wpływ na kształt strategii i biorące czynny udział w jej tworzeniu, realizacji i kontroli. Rola poszczególnych grup interesariuszy, tj. stopień zaangażowania w prace nad strategią, termin i miejsce konsultacji, forma i sposób wpływu na określone priorytety i cele, była pochodną ich kompetencji i „fizycznej” możliwości uczestniczenia w projekcie w sposób pełny i zaangażowany.

Na ostateczny kształt wypracowanej strategii miały wpływ następujące elementy (Pietras - Goc, 2004):

- a) Wyniki przeprowadzonej debaty publicznej i konsultacji projektu strategii. Debata ta przyjęła formułę warsztatów powiatowych z których powstały stosowne raporty, ankiet przeprowadzanych wśród mieszkańców i przedsiębiorców diagnozujących ich opinie na temat projektu oraz zgłaszanych potrzeb.
- b) Wyniki opracowań i debat ekspertów. Efektem tych prac było opublikowanie diagnozy stanu województwa oraz ocena jego atrakcyjności i konkurencyjności.
- c) Ramy programowe zawarte w dokumentach dotyczących polityki krajowej i europejskiej.
- d) Zaproponowana wizja rozwoju województwa

Dla uspołecznienia strategii zrealizowane zostały dodatkowo dwa specjalnie w tym celu stworzone projekty: „*Młoda Małopolska*” oraz „*Obywatelska Małopolska*”, które zostały skierowane do młodzieży oraz do przedstawicieli sektora obywatelskiego (Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego, 2005). Przygotowany projekt dokumentu został poddany pod dyskusję w trakcie warsztatów radnych z udziałem członków zarządu województwa oraz zespołów roboczych biorących udział w tworzeniu strategii. Jednocześnie projekt strategii został rozesłany w liczbie ok. 1000 egzemplarzy do konsultacji partnerom społecznym.

W trakcie realizacji prac nad strategią przestrzegane były następujące zasady zwiększające możliwości wpływu interesariuszy na ostateczny jej kształt (Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego, 2005):

1. zasada równości dostępu do informacji - realizowana w celu zapewnienia informacji o wszystkich materiałach roboczych, raportach z konsultacji, ekspertyzach, materiałach konferencyjnych, które były zamieszczane na stronie internetowej projektu oraz publikowane i kolportowane do szerokiej grupy interesariuszy,
2. zasada zrównoważenia przestrzennego i tematycznego prac nad projektem - realizowana poprzez prowadzenie prac w powiatach, organizowanie spotkań środowiskowych oraz dobieranie członków zespołów zadaniowych w taki sposób, aby zapewnić różnorodną ocenę omawianych problemów,
3. zasada równości szans udziału - realizowana jako możliwość jednako- wego zaangażowania w proces tworzenia strategii, wszystkich grup interesariuszy.

Dzięki takiej organizacji prac nad opracowaniem strategii powstały dokument uwzględnia wiele ważnych opinii i potrzeb zgłoszonych przez zdefiniowane wcześniej grupy interesariuszy. Należy również zauważyć, iż w opublikowanej strategii zawarto wiele szczegółowych informacji dotyczących współpracy

z różnymi grupami interesariuszy, co potwierdza, iż jej twórcy przywiązywali bardzo dużą wagę do roli i znaczenia „zespołowego” tworzenia strategii.¹ Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż do oceny realizacji poprzedniej strategii na lata 2000 - 2006, którą przeprowadzono w 2004 roku zaangażowano również szerokie spektrum interesariuszy, którzy mieli możliwość de facto kontroli realizacji większości zapisanych celów i zadań. Województwo małopolskie stanowi dobry przykład realizacji nałożonego ustawowo obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych, choć jak się wydaje władze województwa prowadzą dialog z interesariuszami, nie tylko z racji zaleceń ustawowych, ale przede wszystkim dostrzegając szanse i korzyści płynące z takiej współpracy.

Województwo Pomorskie

W dokumentach towarzyszących opracowaniu strategii województwa pomorskiego odnaleźć można wiele informacji dotyczących przeprowadzanych konsultacji w interesariuszami. Według sporządzonego raportu o konsultacjach społecznych czas ich przeprowadzania wynosił pięć tygodni (Raport o konsultacjach, 2005).

Konsultacje odbywały się m.in. dzięki zorganizowanym siedmiu regionalnym konferencjom tematycznym, które odbyły się w Chojnicach, Gdańsku, Kościerzynie, Malborku, Starogardzie Gdańskim, Słupsku i Sopocie. Przy organizacji konferencji współpracowały starostwa i urzędy miejskie odnośnych miast w których odbywały się spotkania. We wszystkich spotkaniach wzięło udział łącznie 351 osób (Raport o konsultacjach, 2005). Autorzy cytowanego Raportu stwierdzają, iż frekwencja na konferencjach nie należała do najwyższych, aczkolwiek merytoryczny poziom dyskusji był w pełni satysfakcjonujący (Raport o konsultacjach, 2005).

W dalszej części raportu można odnaleźć informację, iż pisemne uwagi i propozycje do przedstawionego projektu strategii złożyło 47 osób i instytucji co przekładało się na ponad 300 propozycji i uwag zgłoszonych w formie pisemnej. Uwagi i propozycje zgłoszone podczas spotkań zorganizowanych jako konferencje tematyczne oraz wszystkie zgłoszone na piśmie zostały opracowane i usystematyzowane przez Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego.

¹ m.in. zaprezentowane zostały informacje o przeprowadzonych spotkaniach, projektach, liczbie przeprowadzonych ankiet, liczbie stowarzyszeń uczestniczących w konsultacjach, itp., a także wyniki przeprowadzanych w powiatach rankingów najważniejszych dla Małopolski spraw. Szczególnie ten ostatni element stanowi cenną wskazówkę dla władz innych województw w zakresie mechanizmów i sposobów włączania w opracowanie strategii szerokich grup interesariuszy.

Wnioski opracowane przez Zespół posłużyły do sformułowania ostatecznego projektu zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego.

W raporcie można odnaleźć informacje, iż konsultacje społeczne *Wstępnego projektu...* spełniły stawiane przed nimi oczekiwania, które można wyrazić regułą » 3 K « : *Krytyczne, Konstrukttywne, Konkretne*. Zdobyte w ich trakcie doświadczenia zostały wykorzystane przy zaplanowaniu analogicznego procesu konsultacji dotyczącego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Przeprowadzone konsultacje w ramach zorganizowanych konferencji tematycznych uzupełnione zostały o następujące działania:

1. prezentacje projektu strategii na spotkaniach Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Pomorskiego Komitetu Sterującego, na posiedzeniach dwóch Komisji Sejmiku Województwa Pomorskiego,
2. w Wojewódzkim Biurze Planowania Przestrzennego w Słupsku opracowano dokument pt. *Prognoza oddziaływania na środowisko*,
3. wykonanie przez ekspertów z Akademii Ekonomicznej w Krakowie oceny ex-ante projektu strategii.

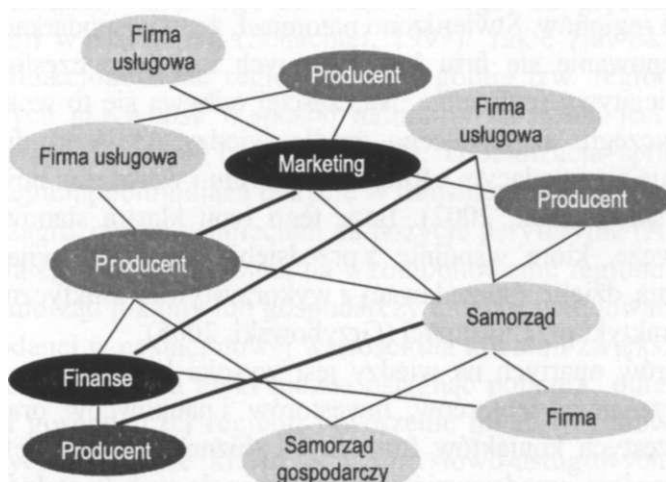
Kontynuacją społecznego podejścia do procesów strategicznych województwa pomorskiego - zgodnie z zapowiedziami poczynionymi w trakcie podsumowań konsultacji społecznych przeprowadzanych przed uchwaleniem strategii dla województwa - jest plan promocji i informacji zawarty w opracowanym projekcie Programu Operacyjnego. Najważniejszym celem realizacji promocji programu jest zapewnienie wiedzy o możliwościach uzyskiwania dotacji z programów Unii Europejskiej oraz stworzenie pozytywnego wizerunku programów unijnych pozwalającego na zwiększenie poziomu społecznej akceptacji integracji z UE. Komunikacja z otoczeniem ma zapewnić również dostęp do informacji na temat stopnia i sposobów wykorzystania funduszy pomocowych oraz wymianę doświadczeń w zakresie ich pozyskiwania.

Przedstawione przykłady ukazują rolę jaką pełnią interesariusze w strategicznym zarządzaniu regionem w polskich województwach samorządowych. Zaprezentowane zostały, z uwagi na szczupłość miejsca, jedynie dwa przypadki, jednakże szerokie badania autora pozwalają na stwierdzenie, iż interesariusze są w większości województw partnerem w procesie formułowania strategii rozwoju. Tak więc na etapie planowania strategicznego partnerstwo z interesariuszami pozwala na wypracowanie satysfakcjonującego wszystkie lokalne środowiska, ambitnego, ale i realnego planu. Postulowane w niniejszym rozdziale włączenie interesariuszy do procesów wdrażania i oceny realizowanej strategii jest jeszcze w praktyce w początkowej fazie zbierania doświadczeń i wypracowywania metod współpracy.

6. SAMORZĄDY LOKALNE JAKO INSTYTUCJE KREUJĄCE KLASTRY PRZEMYSŁOWO-USŁUGOWE

6.1 DEFINICJA I ISTOTA KLASTRA

Przyjmuje się, że klastery (ang. *cluster*) przemysłowo-usługowe są celowo utworzonymi grupami przedsiębiorstw powiązanych funkcjonalnie w celu osiągnięcia wartości dodanej w wyniku synergii działań gospodarczych i organizatorskich, których przedmiotem jest projektowanie wspólnych wizji, misji i strategii marketingowych, koordynowanie polityki pozyskiwania kapitału, kształtowanie relacji z władzami lokalnymi, otoczeniem politycznym, samorządowym i społecznym (rysunek 6.1.). W literaturze polskiej naukowcy zajmujący



Rysunek 6.1. SCHEMAT IDEOWY KLASTRA

Źródło: opracowanie własne.

się tym zagadnieniem posługują się terminem grono przedsiębiorstw. Trafnym terminem, stosowanym w rolnictwie, jest też grupa producencka. Termin klastry (*cluster*) upowszechnił się w krajach anglosaskich i nordyckich. We Francji używa się określenia „lokalny system produkcyjny” (*systeme productif local*) zaś we Włoszech „okręg uprzemysłowiony” (*distretto industriale*), w Niemczech kompetenznetze (sieć firm profesjonalnych). Wszystkie te terminy odnoszą się do działających na pewnym obszarze firm produkcyjnych i usługowych, związanych z określonym sektorem gospodarki, lecz współpracujących ze sobą w łańcuchu operacji prowadzących do wyprodukowania i dystrybucji określonych wyrobów finalnych (Porter, 2001).

Nadzwyczaj efektywne organizacyjnie i ekonomicznie okazały się klastry z krajów azjatyckich, Australii i Regionu Pacyfiku działające w sektorze IT. Jak podaje Deloitte w raporcie pt. *Leading the Field* opublikowanym w lutym 2005 roku, na przykład Bill Express Limited z Australii odnotował w ciągu ostatnich 3 lat wzrost sprzedaży o 56303%, Dotcom Technology Com. o 7035%, a działający w Multimedia Super Corridor, Malaysia Microelectronics Solutions - 6006% wzrostu sprzedaży. Zajmujące 50 miejsce na liście SntGlobal (Malaje) odnotowało 630% przyrost sprzedaży, a setna firma Aimet Commercial Australia Ltd. 353% (Deloitte, 2005).

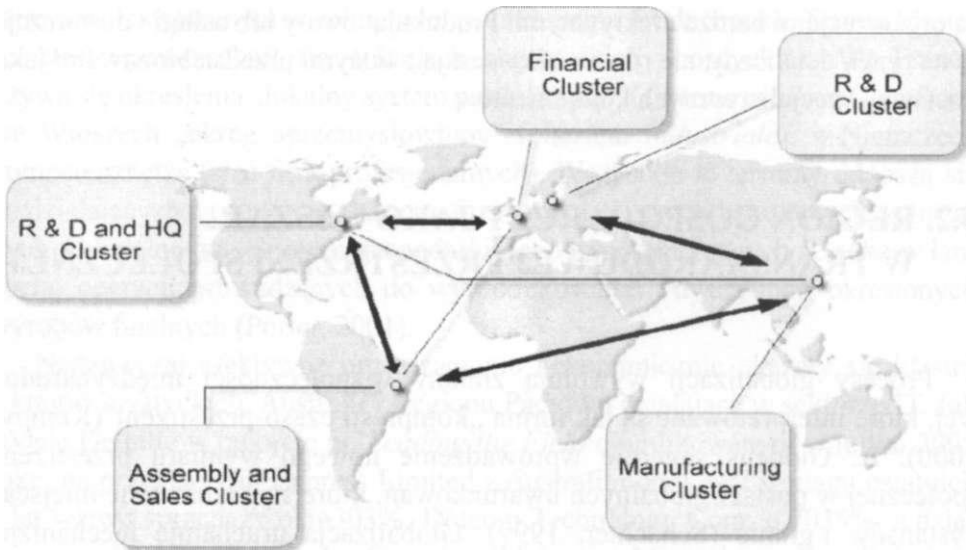
Zaobserwowano, że istnienie klastrów wpływa stabilizująco na gospodarkę i rynek pracy w regionie w którym on działa, a często zachęca do aktywności inwestorów zewnętrznych. Z doświadczeń europejskich wiadomo, że poprzez odpowiednią politykę gospodarczą niektóre państwa stymulują powstawanie klastrów i zmniejszają w ten sposób różnice w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Stwierdzono natomiast, że w gospodarkach opartych na wiedzy, grupowanie się firm innowacyjnych następuje często samorzutnie, ale jako inicjatywy regionalne. Najczęściej odbywa się to wokół ośrodka naukowo-badawczego, stanowiącego źródło wiedzy. Czasami duży zakład produkcyjny staje się wiodącym ośrodkiem rozwoju i wdrożenia nowej technologii (Grudzewski, Hejduk, 2002). Bazę tego typu klastra stanowią ośrodki naukowo-badawcze, które wspólnie z przedsiębiorstwami rozwijają wiedzę, po to aby się nią dzielić (sprzedawać) i wykorzystywać praktycznie poprzez wdrożenie do praktyki przemysłowej (Grzybowski, 2005).

Cechą klastrów opartych na wiedzy jest wysoka koncentracja na ograniczonym obszarze przedsiębiorców, inwestorów i naukowców oraz istnienie między nimi częstych kontaktów formalnych (biznesowych) i nieformalnych (konferencje, wspólne przedsięwzięcia). Platformą do tych kontaktów są także stowarzyszenia branżowe lub regionalne wspierane często ze środków publicznych. Tego typu grona przedsiębiorczości najwcześniej zaczęły powstawać

w Krzemowej Dolinie. Z praktyki gospodarczej wynika, że grupy producenckie są organizacjami bardzo efektywnymi. Produkują towary lub usługi i dostarczają je na rynek detaliczny, ale również kooperują z dużymi przedsiębiorstwami jako dostawcy specjalistycznych komponentów.

6.2. REGION GOSPODARCZY JAKO OBSZAR W TRANSNARODOWEJ PRZESTRZENI SPOŁECZNEJ

Procesy globalizacji wywołują zmiany w społeczności międzynarodowej, które interpretowane są jako forma „kompresji czaso-przestrzeni” (Kempy, 2000). A. Giddens sugeruje wprowadzenie nowego wymiaru przestrzeni społecznej w postaci globalnych uwarunkowań, które są pozbawione miejsca, dystansów i granic (Schachter, 1999). Globalizacja uruchamia mechanizm odterytorialnienia niektórych zjawisk i procesów społecznych. Zachodzą one, zgodnie z tym mechanizmem, bez wyraźnej lokalizacji w terytorialnie określonej przestrzeni globu. Zjawisko transnarodowej przestrzeni społecznej przejawia się w powstawaniu intensywnych interakcji i więzi między grupami społecznymi niezależnie od terytorialnie określonych dystansów i poza kontrolą lub w warunkach ograniczonej kontroli państw narodowych. W gospodarce światowej uruchomiony został mechanizm, prowadzący do ukształtowania wizji „świata jako jednego miejsca”. Wykreowane zostały wzajemne oddziaływania tego co lokalne i tego, co globalne, niezależnie od lokalizacji w przestrzeni (Schachter, 1999). Takie zjawiska mają istotny wpływ na funkcjonowanie regionów (szczególnie tzw. regionów peryferyjnych), których aktywność w sposób naturalny związana jest z konkretnym miejscem geograficznym (Tangredi, 2002). Globalizacja sprawia, że jedne regiony przejmują dominującą pozycję w transnarodowej przestrzeni społecznej, a inne zagrożone są usunięciem na pozycje peryferyjne (Agarwal, 1998). Tworząc strategię ukierunkowaną na wkomponowanie regionu w gospodarkę globalną samorząd lokalny lub gospodarczy może spowodować powiększenie wartości dodanej w postaci nowej wartości dla klienta i zwiększenia efektywności ekonomicznej. Ten efekt można osiągnąć poprzez „odterytorialnienie” działalności gospodarczej regionu i tworzenie międzynarodowych powiązań gospodarczych w formie klastrów przemysłowo-usługowych (A Practical, 2003).



Rysunek 6.2. KLASTRY MIĘDZYKRAJOWE

Źródło: (Andersson, 2004).

„Odterytorialnienie” jako mechanizm kształtowania nowej jakości działania polega na oderwaniu się od tradycyjnych interakcji i więzi usytuowanych na konkretnym terytorium, w realnym obszarze geograficznym i oparciu się na procesach bez dystansów i relatywnie oderwanych od konserwatywnie pojmowanej lokalizacji (Schölte, 1996). W szczególności dotyczy to przepływów w zakresie finansów, kapitału, informacji czy też globalnych transgranicznych problemów ekologicznych. Dla wymienionych przepływów czy problemów dystans geograficzny nie ma żadnego znaczenia. Dlatego O'Brien wyraża pogląd o „końcu geografii” w sensie terytorialnie zlokalizowanych zjawisk, terytorialnie określonych przestrzeni oraz terytorialnie określonych granic (Laidi, 1999).

Mechanizm kształtowania się świata jako „jednego miejsca” został zaproponowany przez Robertsona, który twierdzi, że globalizacja dotyczy nie tylko instytucji, przepływów i sieci powiązań, lecz także zmiany sposobów myślenia o życiu społecznym i naszego miejsca w nim (Reinicke, 1999). Natomiast Schachter uważa, że istotną cechą globalizacji jest intensyfikacja świadomości świata jako całości (Schachter, 1999). Szczególnie ważna jest tu idea świata jako „pojedynczej wspólnoty” (single community). Oznacza ona zespół ludzi, którzy się nigdy nie poznali, lecz mimo to mają poczucie wspólnych więzi, pogłębiane przez zmiany w możliwości komunikowania się (Holton, 1998). Gospodarki regio-

nalne od początków świata powiązane były szlakami handlowymi. W historii handlu utrwalił się „Szlak Bursztynowy” łączący Region Bałtycki z regionem Morza Śródziemnego oraz „Jedwabny Szlak” łączący Chiny z Europą. Grupy kupców zapewniający wymianę dóbr między odległymi regionami generowały popyt nowego typu, jednak dopiero w drugiej połowie XX wieku powstały klastry, utworzone przez przedsiębiorców w celu wykorzystania efektu synergii w produkcji, usługach i uzyskiwania przewagi rynkowej. Łączenie różnych rodzajów działalności umożliwiło tworzenie nowych wartości dla nowych klientów (producentów, inwestorów) oraz stały się źródłem tworzenia wartości dodanej (Networks, 2005). Analiza rozwoju klastrów przemysłowo-usługowych z punktu widzenia ich aktywności rynkowej pozwala na stwierdzenie, że rozwijają się one w kilku etapach. Najczęściej w chwili tworzenia mają one charakter lokalny (np. Pomorski Park Naukowo-Technologiczny w Gdyni), by z czasem rozwinąć się w organizację działającą na rynku krajowym (np. Silicon Valley), a w fazie rozwiniętej na międzynarodowym rynku regionalnym (Pastel Goffredo Lighting Equipment Cluster), a w następnym etapie w wymiarze globalnym (Malaysia Microelectronics Solutions). Już w końcu XX wieku dało się zauważyć zjawisko, że organizatorzy klastra tworzyli go z myślą o działaniu na rynku międzynarodowym. Nowym zjawiskiem było tworzenie klastrów w celu realizacji określonych zadań lub misji. Taką rolę spełnia Baltic Cruise Project, którego zadaniem jest promowanie w świecie regionu bałtyckiego jako obszaru atrakcyjnego turystycznie. Uczestnikami projektu Baltic Cruise jest 12 portów z 10 krajów. Obok Gminy Gdynia i Zarządu Morskiego Portu Gdynia, bałtyckie porty i miasta najchętniej odwiedzane przez statki wycieczkowe: Kopenhaga, Sztokholm, St. Petersburg, Tallin, Helsinki, Rostok, Ryga, Kłajpeda, Turku, Kalmar i Oslo (Grzybowski, 2005).

Powyższe przesłanki powinny przekonać samorządy lokalne i gospodarze, małe i średnie firmy do tworzenia organizacji w formie klastrów. W regionach przygranicznych dodatkową wartość dodaną można uzyskać tworząc wspólne organizacje. Bliskie położenie Obwodu Kaliningradzkiego jest szansą do tworzenia ściślejszych powiązań gospodarczych, tym bardziej, że wiele polskich miast łączy z Kaliningradem i sąsiednimi miastami umowy partnerskie.

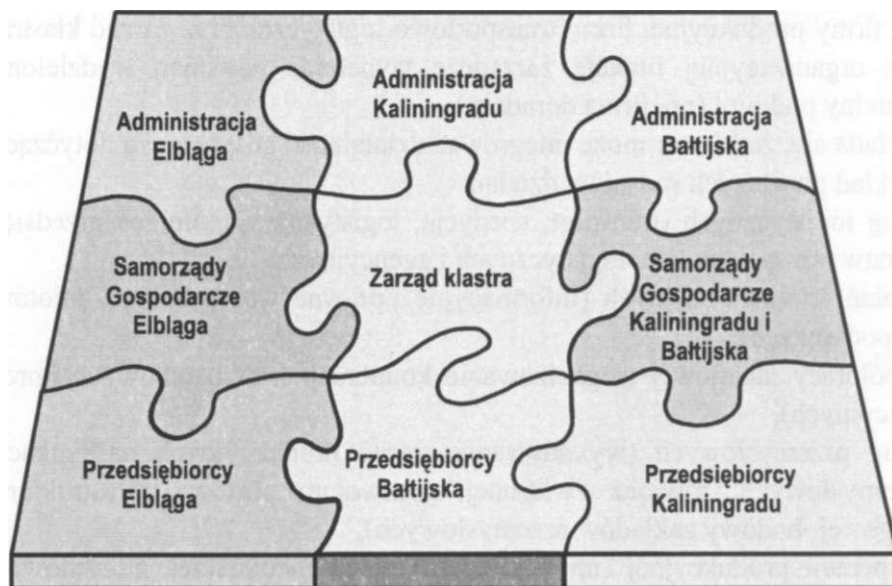
Tabela. 6.1. CECHY RÓŻNYCH TYPÓW PRZEDSIĘBIORSTW

Przedsiębiorstwo	Struktura organizacyjna	Procesy zarządzania	Ludzie	Kultura
Globalne	<p>Scentralizowane uprawnienia globalne.</p> <p>Brak podziału na działalność wewnętrzną i międzynarodową.</p> <p>Wzmocnienie wymiani „przedsiębiorstwo” wobec wymiarów geograficznego i funkcjonalnego</p>	<p>Nasilone procesy koordynacji.</p> <p>Globalne udostępnianie technologii.</p> <p>Globalny system informacji strategicznej.</p> <p>Globalne planowanie strategiczne, opracowywanie budżetów, ocena wyników i systemy zarządzania.</p>	<p>Międzynarodowe kariery.</p> <p>Obcokrajowcy w kraju macierzystym i krajach trzecich.</p> <p>Nasilone podróżowanie.</p>	<p>Tożsamość globalna.</p> <p>Współzależność.</p>
Multilokalne	<p>Rozproszenie uprawnień między krajami.</p> <p>Brak podziału na działalność wewnętrzną i międzynarodową.</p> <p>Wymiar geograficzny dominuje nad wymiarami „przedsiębiorstwo” i funkcjonalnym.</p>	<p>Transfer technologii z centrali na zewnątrz.</p> <p>Krajowe systemy informacyjne.</p> <p>Krajowe planowanie, opracowywanie budżetów, ocena wyników i systemy wynagradzania.</p>	<p>Specjaliści ponadnarodowi.</p> <p>Miejscowi kierownicy operacyjni.</p> <p>Ograniczone potrzeby podróżowania.</p>	<p>Tożsamość wielonarodowa.</p> <p>Autonomia.</p>
Eksportowe	<p>Kontrola scentralizowana w kraju macierzystym.</p> <p>Rozdzielenie działalności wewnętrznej i międzynarodowej.</p> <p>Mogą pojawić się silne układy funkcjonalne.</p>	<p>Kierowanie i koordynowanie.</p> <p>Jednostronny przepływ informacji do centrali.</p> <p>Nie istnieje transfer technologii.</p> <p>Skoncentrowanie na zadaniach związanych ze sprzedażą.</p>	<p>Kierownicy z kraju macierzystego zarządzają lokalnymi filiami handlowymi.</p>	<p>Kultura kraju macierzystego.</p>

Źródło: (Yip, 1999).

6.3. KONCEPCJA KLASTRA MIĘDZYNARODOWEGO W REGIONIE EUROBAŁTYK

Bliskie sąsiedztwo Powiatu Elbląskiego i Obwodu Kaliningradzkiego i usytuowanie ich w Regionie Eurobałtyk stwarza warunki do rozwoju gospodarczego w wielu wymiarach. Ze względu na położenie geopolityczne słuszne będzie organizowanie współpracy gospodarczej na bazie umów między samorządami i administracjami miast. Dodatkowym argumentem za rozwojem nowych form kontaktów w tym regionie jest fakt, że miastem partnerskim Elbląga jest w Obwodzie Kaliningradzkim, obok Kaliningradu, liczący około 30 tys. mieszkańców Bałtysk. Znany jest on głównie jako port wojenny i awanport Kaliningradu, z którym połączony jest 43 km kanałem żeglownym pozwalającym na swobodny ruch statków o zanurzeniu powyżej 8 m. Od niedawna status byłej bazy wojennej został zmieniony i Bałtysk już został wpisany do sieci dostępnych miast portowych, dzięki czemu zyskał zainteresowanie inwestorów rosyjskich i zagranicznych. To przez to miasto będzie biegła najważniejsza rosyjska bałtycka autostrada morska (Grzybowski, 2006).



Rysunek 6.3. MIĘDZYNARODOWY KLASTER GOSPODARZY ELBLĄG-BALTIJSK-KALIMGRAD

Źródło: Opracowanie własne.

W czasie wizyty w położonej niedaleko St. Petersburga Ust-Łudze prezydent Władimir Putin wyraził osobiste zainteresowanie postęпами prac nad rozbudową portu, podkreślając, że jest to dla Rosji szczególnie ważna inwestycja na którą przeznaczono 1.500 mln dolarów. Do dyspozycji budowniczym portu dostali 840 ha (dla porównania - port w Gdańsku dysponuje 653 ha). Zadaniem portu jest integracja gospodarcza Obwodu Petersburskiego z Obwodem Kaliningradzkim i Niemcami. W tym celu podpisano porozumienie z władzami Meklenburg Vorpommern (Meklemburgii-Pomorza Przedniego). Infrastruktura portowa służyć będzie do obsługi ruchu kontenerowego i promowego. Autostrada morska pod nazwą „The Baltic Ferry”, będzie obsługiwana przez promy samochodowo-kolejowe na trasie Ust-Ługa - Bałtjisk - porty niemieckie. Na uruchomienie tego przedsięwzięcia Rosjanie przeznaczyci w pierwszej fazie 90 mln dolarów, z czego jedną trzecią na budowę terminalu promowego w Bałtjisku.

Zanim więc powstaną polskie autostrady morskie Elbląg ma szansę włączyć się w rosyjską bałtycką autostradę promową, pozwalającą na kontakty handlowe zarówno z atrakcyjnymi rynkami rosyjskimi jak i rynkiem niemieckim.

Międzynarodowy klaster gospodarczy Elbląg-Bałtjisk-Kalinigrad powinien obejmować: reprezentantów administracji miast, samorządy gospodarcze, firmy produkcyjne, firmy transportowo-logistyczne oraz zarząd klastra. W fazie organizacyjnej funkcje zarządcze wypełniać powinien wydzielony samodzielny podmiot (np. firma doradcza).

Zakłada się, że klaster może integrować działalność gospodarczą dotyczącą na przykład poniższych rodzajów działań:

1. usług logistycznych (transport, spedycja, logistyka), współpraca przedsiębiorstw transportowych, logistycznych i agencyjnych;
2. działań administracyjnych (informacyjne i prawne wspieranie podmiotów gospodarczych),
3. współpracy handlowej (organizowanie kooperacji firm handlowych i produkcyjnych),
4. usług przemysłowych (wykonywania zleceń produkcyjnych na rynkach przemysłowych, również związanej z rozwojem portów, infrastruktury drogowej, budowy zakładów przemysłowych),
5. kooperacji produkcyjnej (np. rozwój produkcji meblarskiej, stoczniowej, produkcja żywności),
6. wymiana siły roboczej w obszarach deficytowych (zakładach przemysłowych, firmach budowlanych i handlowych, gospodarstwach wiejskich),

7. kooperacja w zakresie obsługi ruchu turystycznego (w Obwodzie Kalinińskim także sanatoryjnego),
8. wymiana doświadczeń, działania integracyjne środowisk gospodarczych i samorządowych.

Aktualna działalność wymienionych miast koncentruje się głównie na samodzielnym rozwiązywaniu problemów, co nie sprzyja wymianie doświadczeń, przełamywaniu barier rynkowych i integracji regionów. Klaster międzynarodowy może być szansą na wykorzystanie dodatkowej szansy jaką jest wspólne funkcjonowanie trzech wymienionych miast w Euroregionie Bałtyk.

7. SAMORZĄD TERYTORIALNY NA RYNKU REGIONALNYCH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH W POLSCE

Zadania postawione przed samorządem terytorialnym obejmują szerokie spektrum problemów związanych z codziennym życiem mieszkańców. Jednym z bardzo istotnych czynników polepszających standard życia jest niewątpliwie sprawna komunikacja kolejowa, zapewniająca szybkie i bezpieczne przemieszczanie ludności. Samorząd terytorialny ma obecnie bardzo istotny wpływ na zasady i sposób organizacji regionalnych przewozów kolejowych. W niniejszym rozdziale przedstawione zostały problemy związane z angażowaniem się jednostek samorządu terytorialnego w prowadzenie działalności przewozowej w pasażerskim transporcie kolejowym.

Ustawa o restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP z 2000 r. stworzyła podstawę do procesów restrukturyzacyjnych największego wówczas podmiotu gospodarczego Polsce w obszarach:

1. finansów (redukcja zadłużenia wraz z próbą zmiany jego struktury na długoterminowe),
2. zatrudnienia,
3. majątku,
4. organizacji (wydzielenie spółek ze względu na rodzaj ich podstawowej działalności).

Rozpoczęty przyjęciem ww. ustawy proces restrukturyzacji państwowego przedsiębiorstwa PKP stanowił próbę kompleksowego rozwiązania strukturalnych problemów dużego przedsiębiorstwa, które nie było w stanie podołać wyzwaniom konkurencyjnym wynikającym z nowej sytuacji ekonomiczno-społecznej. Przesłanką rozpoczęcia procesu restrukturyzacji była również konieczność dostosowania polskiego rynku transportu kolejowego do wymogów związanych z dostosowaniem polskiego prawa do wymogów unijnych, m.in. na oddzieleniu infrastruktury od działalności przewozowej jako pierwszego kroku umożliwiającego jego liberalizację.

Kształtowanie się relacji rynkowych między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami po stronie podaży funkcjonującymi na rynku kolejowych przewozów pasażerskich pozwala na wyróżnienie następujących etapów charakteryzujących się pewną specyfiką:

1. 1990-2001: spadek i optymalizacja wielkości podaży,
2. 2001-2003: wdrażanie procesu regionalizacji i dalszy spadek podaży,
3. 2004-2006: podnoszenie jakości istniejących połączeń z ograniczonym spadkiem podaży,
4. 2007-2013: rewitalizacja.

7.1. ETAP 1990-2001: SPADEK I OPTIMALIZACJA WIELKOŚCI PODAŻY

Proces restrukturyzacji PKP polegał w pierwszych latach m.in. na optymalizacji podaży i wycofywania się z realizacji przewozów pasażerskich na liniach generujących największe straty. W ocenie przedstawiciele samorządów nie zawsze był on jednak prowadzony planowo i z uwzględnieniem wszystkich elementów pełnego rachunku ekonomicznego.

Do końca 1998 roku partnerami dla największego przedsiębiorstwa w Polsce było ok. 2500 gmin cechujących się ogromnym zróżnicowaniem ekonomicznym, społecznym i przestrzennym³. Brak było samorządu reprezentującego interes społeczności regionalnej, dla której spójność przestrzenna determinowana m.in. właściwą obsługą transportem szynowym byłaby ważnym czynnikiem oceny jakości życia. Zatem z przyczyn podanych powyżej pozycja przetargowa jakiegokolwiek samorządu lokalnego wobec przedsiębiorstwa PKP nie dawała podstaw do partnerskiego dialogu, gdyż gminy (Wofek, 2005):

1. nie dysponowały odpowiednimi zasobami finansowymi,
2. w sensie organizacyjnym i politycznym nie były odpowiednim partnerem dla największego przedsiębiorstwa publicznego w Polsce,
3. podjęły długoletnie programy modernizacji infrastruktury miejskiej i taboru komunikacji miejskiej, za którą były i są odpowiedzialne (w przypadku gmin realizujących obsługę mieszkańców lokalnym transportem zbiorowym).

³ Zróżnicowanie terytorialne: gmina Górowo Haweckie: 3,32 km², gmina Pisz 633,69 km²; zróżnicowanie demograficzne: Krynica Morska 1364 mieszk., Warszawa: 1697596 mieszk.

Początkowy okres funkcjonowania samorządu regionalnego charakteryzował się dużą dysproporcją pomiędzy przyznanymi zadaniami a źródłami ich finansowania. Do roku 2001 samorząd regionalny nie był podmiotem odpowiedzialnym za organizowanie i finansowanie regionalnego transportu kolejowego.

7.2. ETAP 2001-2003 WDRAŻANIE PROCESU REGIONALIZACJI I DALSZY SPADEK PODAŻY

Od roku 2001 samorządy województw stały się podmiotami odpowiedzialnymi za organizowanie i finansowanie kolejowych przewozów regionalnych. W tym okresie samorządy regionalne nie dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi umożliwiającymi jakościową zmianę sytuacji w kolejowych przewozach regionalnych. Dotychczasowe działania w obszarze kolejnictwa samorządy województw sprowadzały do:

- dofinansowania przewozów regionalnych, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym,
- oddziaływania na przewoźników w kierunku rynkowego budowania rozkładów jazdy i kształtowania usług kolejowej,
- zabiegania o niezawieszanie deficytowych połączeń i racjonalizację tego procesu;

Przejęcie przez samorząd regionalny kompetencji za funkcjonowanie sektora znajdującego się w głębokiej zapaści wymagało zapewnienia właściwego poziomu finansowania. Dla podniesienia poziomu jakości świadczonych usług konieczna była realizacja dużego programu inwestycyjnego. Niedokończona restrukturyzacja przewoźnika PKP Przewozy Regionalne skutkowałą wysokim poziomem deficytu w działalności przewozowej.

Pomimo tych faktów ustawodawca określił roczną dotację przekazywaną samorządom województw na finansowanie regionalnych przewozów kolejowych na poziomie:

- 2001: 300 mln PLN,
- 2002: 500 mln PLN,
- 2003: 800 mln PLN,
- 2004 i nast.: nie mniej niż 800 mln PLN.

W ustawie znalazł się jednak zapis o tym, że poziom dotacji może zostać określony w ustawie budżetowej, na podstawie której, jak pokazało doświadczenie, był on poważnie zaniżany. Była to jedna z zasadniczych przyczyn narastania

zadłużenia spółki PKP Przewozy Regionalne, która do dziś stanowi jedną z najważniejszych przeszkód w procesie restrukturyzacji regionalnego transportu kolejowego.

7.3. ETAP 2004 - 2006: PODNOSZENIE JAKOŚCI ISTNIEJĄCYCH POŁĄCZEŃ Z OGRANICZONYM SPADKIEM PODAŻY

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z listopada 2003 r. zwiększyła poziom samodzielności finansowej województw. Udział samorządu województwa w podatku dochodowym od osób prawnych wzrósł z 0,5% do 15,9%, co umożliwiło regionom podjęcie szeregu działań zmierzających do zmiany ich roli na rynku regionalnych przewozów kolejowych.

Począwszy od 2004 samorząd regionalny stał się współwłaścicielem niektórych przedsiębiorstw kolejowych realizujących przewozy kolejowe. Proces tzw. „usamorządowienia” został zapoczątkowany powołaniem spółki „Koleje Mazowieckie”, w której 51% udziałów objął samorząd województwa mazowieckiego, a 49% PKP Przewozy Regionalne.

Ponadto samorządy województw rozpoczęły zakupy taboru kolejowego przeznaczonego do wykonywania przewozów pasażerskich, gdyż sytuacja ekonomiczno-finansową przewoźnika kolejowego na to nie pozwalała. Na 102 autobusy szynowe będące w eksploatacji na koniec 2006 r. znakomitą większość stanowiły pojazdy będące własnością samorządów województw i przekazane w użyczenie przewoźnikowi kolejowemu.

Tabela 7.1. przedstawia zaawansowanie procesu „usamorządowienia” wg stanu na koniec 2006 r. Warto zauważyć, że właścicielem spółki SKM w Warszawie jest samorząd miejski.

Proces przejmowania funkcji właścicielskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w realizacji przewozów kolejowych jest dowodem porażki modelu restrukturyzacji organizacyjnej PKP, która polegała na stworzeniu jednego przedsiębiorstwa zajmującego się przewozami regionalnymi.

O tym, że nie jest to proces łatwy przekonuje przykład samorządu województwa wielkopolskiego, który z dniem 1 stycznia 2007 r. planował rozpoczęcie przewozów w formie spółki samorządowo-kolejowej „Koleje Wielkopolskie”. Termin rozpoczęcia działania przez tego przewoźnika jest jednak przekładany, a jedną z najważniejszych przyczyn jest wysokie zadłużenie przedsiębiorstwa PKP Przewozy Regionalne.

Tabela 7.1. PROCES USAMORZĄDOWIENIA TRANSPORTU KOLEJOWEGO W POLSCE

Przewoźnik	Udział JST w kapitale zakładowym	Podmioty posiadające udziały	Objęcie udziałów	Sposób objęcia
Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o.	12,40%	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, 84% Skarb Państwa, 3,6% PKP S.A.	2005	Podwyższenie kapitału zakładowego
Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o.	100%	Konsorcjum Samorządowe (Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, M. Stoł. Warszawa, gminy Grodzisk Mazowiecki, Milanówek, Podkowa Leśna, Brwinów, Pruszków, Michałowice)	2005	Zakup
Koleje Mazowieckie sp. z o.o.	51%	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, 49% PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o.	2004	Zakup
Szybka Kolej Miejska	100%	M. Stoł. Warszawa	2004	Powołanie spółki przez JST

Źródło: Opracowanie własne.

Bilans szans i zagrożeń związanych z procesem angażowania się jednostek samorządu terytorialnego w prowadzenie działalności przewozowej w pasażerskim transporcie kolejowym zależy od wielu czynników takich jak:

1. struktura i wielkość rynku,
2. siła ekonomiczna i polityczna regionu,
3. uczestnictwo innych jednostek samorządu terytorialnego o dużej sile ekonomicznej,
4. warunki polityczno-ekonomiczne na jakich tworzony bądź przejmowany jest podmiot realizujący działalność przewozową;

W kontekście utworzenia „Kolei Mazowieckich” można przyjąć, że wymienione wyżej czynniki w pełni uzasadniały ryzyko związane z powołaniem spółki wspólnie z PKP Przewozy Regionalne. Należy mieć jednak świadomość, że z podanych powyżej względów nie wszystkie województwa skazane będą na sukces. Warto więc wskazać na przesłanki bezpośredniego zaangażowania się samorządu województwa jak również na zagrożenia z tego płynące.

Do przesłanek zaliczyć należy:

1. możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli, czego efektem może być wyższa elastyczność w rozwiązywaniu kluczowych problemów w zakresie gospodarowania mieniem oraz podziału ryzyka ekonomicznego i politycznego;
2. szansa na montaż finansowy z różnych źródeł publicznych oraz środków UE;
3. czytelny podział zadań i ryzyka w perspektywie dalszych przedsięwzięć własnościowych (np. prywatyzacja działalności przewozowej);
4. pełna kontrola i nadzór;
5. realizacja interesu społeczności lokalnych i regionalnych;
6. wyższa wiarygodność polityczna.

Wśród zagrożeń związanych z tą formą przekształceń wymienić trzeba:

1. ryzyko niedoszacowania koniecznych do poniesienia nakładów na modernizację infrastruktury punktowej i liniowej (w przypadku wariantu polegającego na przejściu części lub wszystkich składników infrastruktury);
2. trwałe zmiany w strukturze popytu na usługi przewozowe utrudniające osiągnięcie przychodów ze sprzedaży uzasadniających przewozy kolejowe;
3. Niepewność jednostek samorządu terytorialnego, co do kształtowania się ich dochodów oraz źródeł finansowania zadań własnych (przede wszystkim brak udziałów w podatkach pośrednich stabilizujących poziom dochodów);
4. trudności w integracji przewozów kolejowych i autobusowych oraz komunikacji miejskiej;
5. niekorzystną strukturę zatrudnienia i silne związki zawodowe w istniejących przedsiębiorstwach należących do Grupy PKP;
6. obowiązujące uregulowania prawne zmniejszające w istotny sposób przychody przewoźnika (ulgi ustawowe).

7.4. ETAP 2007-2013: DEREGULACJAI REWITALIZACJA

Rozpoczęty utworzeniem „Kolei Mazowieckich” proces usamorzadowania regionalnego transportu kolejowego jest pierwszym etapem głębokich przemian zmierzających do pojawienia się rzeczywistej konkurencji w tym segmencie rynku. Wzrost znaczenia roli samorządu województwa w warunkach polskich jest przecięciem „spirali upadku” kolei regionalnej, choć jak wskazano powyżej, nie musi być wcale rozwiązaniem gwarantującym powodzenie. Należy jednak podkreślić, że jest to rozwiązanie optymalne dla fazy przejściowej, w której znajduje się obecnie rynek kolejowych przewozów pasażerskich. Proces

zaangażowania samorządu województwa zmniejsza barierę wejścia na rynek dla inwestorów prywatnych, gdyż dotychczasowe doświadczenia samorządów w dziedzinie prywatyzacji usług komunalnych są w większości przypadków pozytywne. Ponadto dla kapitału prywatnego istotny jest fakt, że jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej, gdyż ustawa o finansach publicznych wyznacza limity, powyżej których zadłużanie się, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, jest po prostu niemożliwe⁴. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego są atrakcyjnym partnerem dla kapitału prywatnego.

W okresie 2007-2013 najważniejszymi procesami determinującymi funkcjonowanie rynku regionalnych przewozów kolejowych będą:

1. Kontynuacja procesu przekształceń własnościowych (nowe spółki przewozowe z udziałem JST i PKP oraz możliwość pojawienia się przewoźników spoza Grupy PKP),
2. Szersze działania modernizacyjne infrastruktury i taboai wpływające na poprawę jakości oferowanych usług (przykładowo, tylko w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych szacowane nakłady na regionalną infrastrukturę kolejową mogą przekroczyć 2 mld PLN),
3. Wykorzystanie procedur przetargowych jako narzędzie porządkujące rynek i dostęp do środków publicznych,
4. W sferze regulacji uchwalenie ustawy o transporcie publicznym, która umożliwić powinna integrację regionalnego pasażerskiego transportu autobusowego i kolejowego.

Samorząd województwa stał się najważniejszym podmiotem w segmencie regionalnych przewozów kolejowych. Pełni on obecnie następujące funkcje:

1. Organizatora przewozów, który je finansuje,
2. Reprezentanta społeczności regionalnych (społeczna),
3. Nabywcy taboru kolejowego,
4. Integratora transportu zbiorowego (w niezwykle ograniczonym zakresie: kolej, autobus),
5. Przewoźnika.

Docelowo samorząd terytorialny nie powinien być wykonawcą usług, które są jego zadaniami własnymi. Swą funkcję powinien ograniczać jedynie do roli organizatora i podmiotu finansującego działalność przewoźnika wybranego w oparciu o kontrakt długoterminowy.

⁴ Spłata zobowiązań w danym roku nie może być wyższa niż 15% sumy dochodów budżetowych w danym roku oraz łączna kwota długu nie może przekroczyć 60% dochodów budżetowych na dany rok.

8. POLITYKA BUDŻETOWA JST A ROZWÓJ LOKALNY

Nieustannie zmieniająca się rzeczywistość gospodarcza wymusiła reformę zarządzania w sektorze publicznym, w tym również samorządowym. Potrzeba efektywnego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego (JST) powoduje, że władze samorządowe zaczynają poszukiwać konkretnych użytecznych rozwiązań, charakteryzujących się odpowiednią skutecznością. W procesie zarządzania funkcjonowaniem i rozwojem danego obszaru bardzo istotne znaczenie ma prowadzona polityka budżetowa. To stan finansów i jakość gospodarowania nimi przez władze JST determinuje stopień zaspokojenia potrzeb danej społeczności oraz warunkuje podjęcie lub nie działań prorozwojowych.

Celem rozdziału jest wskazanie roli polityki budżetowej prowadzonej przez władze samorządu lokalnego w stymulowaniu rozwoju na danym obszarze. Przedstawione zostały teoretyczne i praktyczne przesłanki wykorzystania budżetu publicznego, jako istotnego czynnika wpływającego na funkcjonowanie i rozwój danego obszaru. Wnioskowanie przeprowadzono na podstawie studiów literatury przedmiotu, wyników badań nt.: *„Kierunków rozwoju powiatów województwa podlaskiego”* oraz analizy sprawozdań z wykonania budżetów w latach 2002-2004. W oparciu o zebrane materiały podjęto próbę oceny sposobu zarządzania przez władze samorządowe gmin powiatu wysokomazowieckiego oraz stopnia wykorzystania instrumentarium polityki budżetowej, jako instrumentu stymulowania rozwoju lokalnego.

8.1. ROLA SAMORZĄDU LOKALNEGO W PROCESIE KREOWANIA ROZWÓJU LOKALNEGO

Rozwój lokalny (gmina, powiat) wyraża się poprzez zharmonizowane i systematyczne działania społeczności, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów

funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej przedsiębiorczości i gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego (Bröl, 1998). Tak rozumiany rozwój lokalny opiera się na endogenicznym (wewnętrznym) potencjale JST z uwzględnieniem jego egzogenicznych (zewnętrznych) uwarunkowań.

Gospodarka lokalna będąca zbiorem współzależnych podmiotów gospodarujących na danym terenie: społeczności lokalnej, podmiotów gospodarczych, organizacji i instytucji non-profit, dążących do realizacji własnych celów wymaga obecności podmiotu rozstrzygającego zaistniałe konflikty. Pierwotnie rola samorządu terytorialnego, jako podmiotu władzy publicznej, sprowadzała się właśnie do regulowania i rozwiązywania problemów wynikających ze zbiorowego życia lokalnej społeczności. W wyniku procesu decentralizacji terytorialnej i reorientacji ku oddolnym koncepcjom rozwoju, zaczęto znacznie poszerzać zakres zadań i kompetencji gmin. Nadało to zupełnie nowy charakter samorządowi lokalnemu. Wyposażenie gmin w osobowość prawną, własny majątek, którym mogą samodzielnie gospodarować oraz demokratycznie wybierane organy (*Ustawa o samorządzie gminnym*) sprawiły, iż samorzady gminne stały się aktywnymi uczestnikami lokalnego życia gospodarczego. Obecnie od władz gmin oczekuje się, iż będą one nie tylko koordynatorem działań, ale staną się swego rodzaju siłą motoryczną rozwoju lokalnego przy możliwie najszerszej reprezentacji interesów lokalnych mieszkańców. Należy przy tym zaznaczyć, iż nie chodzi tu jedynie o zaspokajanie bieżących potrzeb, ale przede wszystkim o wykreowanie i utrzymanie rozwoju całego kompleksu walorów użytkowych i sił wytwórczych układu lokalnego (Sztando, 1998). Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego powodują, iż gminę obecnie postrzega się jako (Wojciechowski, 2003):

- przedsiębiorstwo usługowe świadczące usługi publiczne zarówno dla ludności, jak i przedsiębiorców;
- właściciela majątku (posiadany majątek, tereny, budynki, budowle przedsiębiorstwa są ważnym z mocy prawa elementem samodzielności gminy);
- inwestora, gdyż gmina obok administracji centralnej jest najważniejszym inwestorem na danym obszarze i dysponując dużymi środkami finansowymi staje się niezwykle interesującym zleceniodawcą towarów, usług czy robót budowlanych;
- planistę, z uwagi na fakt, że długofalowo rozstrzyga o rozwoju gospodarczym;
- pracodawcę, gdyż urzędy gminy oferują pracę;
- prawodawcę, stanowiącego prawo lokalne obowiązujące na terenie danej JST, które ma zastosowanie tak dla wewnętrznych, jak i zewnętrznych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Rola, którą władze gmin mogą odegrać w kształtowaniu rozwoju lokalnego jest bardzo istotna, chociażby dlatego, iż nie mogą ich zastąpić w realizacji tego zadania żadne inne podmioty - ani prywatne ani publiczne. Władze gminnego samorządu terytorialnego powinny pełnić nie tylko funkcję kontrolną, ale także sterującą i planistyczną, a przede wszystkim funkcję inicjującą i wspomagającą procesy rozwojowe. Władze lokalne zdają się zatem mieć nie tyle prawo, ale powinność oddziaływania na szereg lokalnych struktur społeczno-gospodarczych oraz kształtowanie ich i zarządzanie nimi w taki sposób, by przyczyniały się do podnoszenia poziomu życia lokalnej społeczności. Niestety słabość finansowa samorządu terytorialnego jest ciągle największą barierą wszelkich inicjatyw prorozwojowych (Gilowska, 2000). Głównym problemem staje się zatem zapewnienie środków na realizację działań mających na celu poprawę warunków życia lokalnych mieszkańców. Władze samorządowe stają przed bardzo ważnym dylematem, jakim jest alokacja ograniczonych zasobów implikująca wybór pomiędzy potencjalnymi kierunkami dokonywania wydatków. Wystarczy nadmienić, iż w gestii samorządów gminnych leży m.in. prowadzenie i wzajemne koordynowanie wydatków na cele społeczne, w tym oświatowe, ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy cele gospodarcze. Trudność sprowadza się do faktu, iż zazwyczaj wybory nie dotyczą podobnych, porównywalnych i racjonalnie uzasadnionych potrzeb, a najczęściej odnoszą się do bliżej nieokreślonej liczby alternatywnych możliwości. Z tego względu za podstawowe zagadnienia prowadzenia racjonalnej polityki budżetowej należy uznać: strukturę wydatków, priorytety projektów rozwojowych, pozyskiwanie środków służących realizacji zadań i przedsięwzięć oraz rozstrzyganie o ich kolejności w czasie. Stopień oddziaływania i kreacji warunków rozwoju oraz dobór celów jest suwerennym procesem podejmowania decyzji przez władze lokalne. Polityka budżetowa ma zatem bardzo istotne znaczenie, gdyż sposób jej prowadzenia oraz obrane priorytety determinują rozwój poszczególnych dziedzin gospodarki JST.

8.2. POLITYKA BUDŻETOWA JST

W zakresie polityki ogólnej realizowanej przez władze JST można wyróżnić kilka rodzajów samorządowej polityki funkcjonalnej, przy czym należy podkreślić szczególne znaczenie polityki finansowej, w tym budżetowej. Przez termin polityka budżetowa należy rozumieć świadomą i celową działalność władz samorządowych polegającą na określeniu celów gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych oraz na doborze metod i instrumentów ich reali-

zacji (Jastrzębska, 2005). Wyodrębnienie polityki budżetowej jest konieczne ze względu na specyfikę środków jej realizacji. Finanse lokalne są bowiem obszarem, w którym szczególnie wyraźnie ujawniają się konsekwencje niesprawnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Szczególna rola polityki budżetowej wynika z faktu, że to właśnie w budżecie JST znajdują odzwierciedlenie wszelkie decyzje podejmowane przez lokalne władze. Budżet publiczny nie kreuje polityki budżetowej, ale wskazuje jak jest ona realizowana. Pokazuje jak przez pryzmat efektów ekonomicznych i celów społecznych, rozkładany jest ciężar wydatków publicznych między różne grupy społeczne. Można go traktować jako instrument zarządzania, realizujący przede wszystkim funkcje planowania oraz kontroli.

Polityka budżetowa wyraża się w sposobie zarządzania publicznymi zasobami pieniężnymi gromadzonymi i wydatkowanymi poprzez budżety publiczne oraz metodach pozyskiwania zasobów niezbędnych do realizacji jej zadań (celów). Stan finansów jest syntetycznym wskaźnikiem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego, w tym także gminy. Poprzez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania JST i jej możliwości rozwojowych. Kondycja finansowa i sposób prowadzenia polityki budżetowej jest z jednej strony rezultatem realizowanych zadań publicznych i przedsięwzięć, ale również stanowi źródło proefektywnych działań. Ze względu na rodzaj stosowanych instrumentów dla realizacji ustalonych zadań politykę budżetową JST można podzielić na (Jastrzębska, 2005):

- politykę dochodową, w tym politykę podatkową i politykę opłat;
- politykę wydatkową, w tym politykę wydatków bieżących i politykę inwestycyjną;
- politykę równoważenia budżetu, w tym politykę długu.

Instrumentarium dochodowej polityki budżetowej skupia się wokół sposobów gromadzenia dochodów, określenia ich rodzajów i wielkości oraz szczegółowych zasad konstrukcji i wymiaru (odniesienie do podatków, opłat). Zadaniem tej polityki jest przede wszystkim pozyskanie dochodów z podatków i opłat lokalnych dla zapewnienia równowagi budżetowej. Oprócz celów fiskalnych polityka realizuje także cele ekonomiczne, tj. wspieranie rozwoju gospodarczego, które mogą być realizowane przez racjonalne gospodarowanie mieniem JST (np.: poprzez sprzedaż składników mienia, ich wynajem, dzierżawę, oddanie w leasing lub inne formy gospodarowania nieruchomościami). Z kolei instrumenty wydatkowej polityki budżetowej mówią o ustaleniu struktury wydatków (wydatki bieżące i inwestycyjne; wydatki wg działów klasyfikacji budżetowej), będącej odzwierciedleniem priorytetów działań danej JST. Zadaniem tejże polityki jest zatem określenie kryteriów i zasad dokonywania wydatków oraz

zakresu i kolejności realizacji zadań. W jej ramach leży także określenie metod wyboru podmiotów wykonujących te zadania (jednostki organizacyjne JST i/lub podmioty prywatne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego). Ma to bezpośredni wpływ na zasady finansowania prowadzonej przez władze lokalne działalności (określone źródła dochodów i kierunki wydatków) oraz realizowanych przez nie zadań. Natomiast w ramach polityki równoważenia budżetu podstawowymi instrumentami oddziaływania są instrumenty zwrotnego finansowania i obsługi długu, a zatem zaciąganie zobowiązań w formie kredytów bankowych, emisja dłużnych papierów wartościowych oraz regulowanie zobowiązań z tych tytułów. Zadaniem tej polityki jest określenie przyczyn powstawania nierównowagi budżetowej oraz wybór metod i sposobów zrównoważenia budżetu w krótkim (1-2 lat) i długim (powyżej 5 lat) okresie w procesach planowania i wykonywania budżetu JST.

8.3. ANALIZA POLITYKI BUDŻETOWEJ GMIN POWIATU WYSOKOMAZOWIECKIEGO

Metodologia badań

W celu zbadania sposobu, w jaki lokalne władze samorządowe zarządzają powierzonymi im zasobami oraz oceny stopnia wykorzystania instrumentarium polityki budżetowej, jako instrumentu wpływającego na rozwój danego terenu, badaniem objęto 10 gmin powiatu wysokomazowieckiego: Ciechanowiec, Czyżew Osada, Klukowo, Kobylin Borzomy, Kulesze Kościelne, Nowe Piekuty, Sokoły, Szepietowo, Wysokie Mazowieckie i miasto Wysokie Mazowieckie. Podstawą wnioskowania były wyniki badań naukowych przeprowadzonych w ramach cyklu badawczego „*Kierunki rozwoju powiatów województwa podlaskiego*” realizowanego przez Wyższą Szkołę Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Białostocką Fundację Kształcenia Kadr oraz poszczególne Starostwa Powiatowe w okresie styczeń-październik 2006 r. Badania zostały przeprowadzone za pomocą kwestionariusza pytań. Kwestionariusz zawierał pięć wyodrębnionych grup instrumentów, za pomocą których władze gmin mogą stymulować rozwój lokalny: instrumenty planistyczne, instrumenty instytucjonalno-organizacyjne, instrumenty ekonomiczno-finansowe, instrumenty inwestycyjne oraz instrumenty informacyjno-promocyjne. W ramach instrumentów ekonomiczno-finansowych wykorzystano również analizę sprawozdań z wykonania budżetów poszczególnych jednostek za lata

2002-2004. Zebrany materiał badawczy uzupełniono także danymi ze źródeł wtórnych.

Polityka dochodowa badanych JST

Możliwości finansowania zadań (potencjał finansowy) w powiązaniu z właściwym zarządzaniem finansami warunkują prawidłowe funkcjonowanie i rozwój danej JST. Podstawowym planem finansowym będącym aktem zarządzania gospodarką finansową gminy, a zarazem instrumentem realizacji jej polityki gospodarczo-finansowej jest budżet publiczny. Według ustawy (*Ustawa o finansach publicznych*, art. 165, ust. 1) budżetem JST nazywamy roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Pełni on więc istotną rolę w procesie planowania, wykonywania oraz kontroli wszelkich operacji finansowych samorządu, określając alokację posiadanych zasobów finansowych.

Oddziaływanie na rozwój danego obszaru nie jest możliwe bez odpowiedniego zaplecza finansowego, dlatego też, analiza dochodów JST wydaje się tak istotna. Dochody samorządów lokalnych pochodzą z wielu źródeł i mają zróżnicowany charakter. Z tego powodu mogą też być różnie klasyfikowane (*Ustawa o finansach publicznych; Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Kosiedowski 2005*). Najczęściej spotykany, a jednocześnie stwarzającym wiele problemów podziałem dochodów JST, jest rozróżnienie dochodów własnych i pozostałych. W wyniku braku w przepisach prawa jednoznacznej definicji dochodów własnych w literaturze przedmiotu funkcjonują dwie koncepcje tego problemu (Ruśkowski, Salachna, 2003). W węższym znaczeniu (*sensu stricto*) dochodami własnymi są tylko te dochody, w których występuje władztwo podatkowe lub posiadanie własności określonych źródeł dochodów czy też uprawnień do ich wprowadzania i kształtowania. W ujęciu tym do dochodów własnych nie zalicza się udziałów JST w podatkach państwowych. W ujęciu szerokim (*sensu largo*), jakie można odnaleźć w Konstytucji RP (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 167, ust. 2), dochodami własnymi są te dochody samorządów, które nie można zaliczyć do subwencji i dotacji.

Pomimo trudności z przyjęciem jednoznacznej definicji dochodów własnych, znawcy przedmiotu przypisują szczególne znaczenie ich udziałowi w ogólnej strukturze dochodów (Ruśkowski, 2004). Wynika to z faktu, że to dochody własne wyznaczają zakres samodzielności (autonomii) finansowej danej gminy. Zdaniem specjalistów z zakresu finansów publicznych wpływy z dochodów własnych powiązanych z lokalną bazą ekonomiczną powinny być głównym źródłem zasilenia budżetowego (Patrzalek, 2004). Zasadność takich poglądów wynika z faktu, iż dochody własne uniezależniają daną gminę od polityki

centralnej, jednocześnie wyznaczając zakres samodzielności jej decyzji finansowych. Im większy jest ich udział tym władze lokalne mogą w szerszym zakresie same o sobie decydować i prowadzić samodzielną gospodarkę finansową. Z kolei dotacje celowe z omawianego punktu widzenia traktuje się jako barierę owej samodzielności.

Analizując sprawozdania z wykonania budżetów gmin powiatu wysokomazowieckiego w latach 2002-2004 pod kątem udziału dochodów własnych *sensu largo* w dochodach ogółem należy zauważyć znaczne rozbieżności w wartości ich udziału w poszczególnych jednostkach (tabela 8.1.). W gminach Klukowo, Kobylim Borzymy i Nowe Piekuty był on bardzo niski i oscylował w granicach dwudziestu czy dwudziestu paru procent. Wysoki udział transferów z budżetu centralnego w przypadku tych JST, niesie ze sobą zagrożenie zbytowego przywiązania władz lokalnych do finansowania tych przedsięwzięć, które są dotowane z publicznych środków, kosztem tych, które mogą preferować sami mieszkańcy. Korzystna sytuacja w badanym okresie rysowała się natomiast w przypadku gminy wiejskiej Wysokie Mazowieckie i miasta Wysokie Mazowieckie, gdzie dochody własne *sensu largo* stanowiły około 50-60% ogółu dochodów.

Na wysokość dochodów własnych *sensu largo* w dochodach ogółem miała niewątpliwy wpływ prowadzona przez władze poszczególnych gmin polityka podatkowa. Wszystkie jednostki objęte badaniem w latach 2002-2004 zastosowały niższe od maksymalnych stawki podatku od nieruchomości, od środków transportowych czy podatku rolnego. W każdej z gmin udzielano również ulg lub zwolnień z tytułu podatków lub opłat. W przeważającej większości przypadków udzielano ich na wniosek zainteresowanego podmiotu.

Biorąc pod uwagę strukturę dochodów własnych *sensu largo* należy zauważyć, iż największe wpływy do budżetu pochodziły z podatku od nieruchomości, który jest najważniejszym źródłem dochodów lokalnych we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych. Także w Polsce ma on najistotniejsze znaczenie fiskalne dla budżetów gmin (*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004, 2005*). W badanych jednostkach jego wysokość oscylowała w okolicach 20-40% wartości dochodów własnych. Wyjątkowo duże wpłaty z tego tytułu, bo sięgające od 50% do 70% dochodów własnych, odnotowano w gminach Kulesze Kościelne, Sokoły oraz Wysokie Mazowieckie. Drugą co do wartości grupą wpływów wśród dochodów własnych *sensu largo* były udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wpływy z tego tytułu sięgały około 10-30% dochodów własnych. Ogólnie we wszystkich gminach odnotowano tendencję wzrostową wpływów z tego tytułu. Było to uwarunkowane przede wszystkim wejściem w życie nowej ustawy o dochodach

**Tabela 8.1. STRUKTURA DOCHODÓW GMIN POWIATU WYSOKOMAZOWIECKIEGO WG ŹRÓDEŁ POWSTAWANIA
W LATACH 2002-2004**

	Dochody własne			Subwencje			dotacje		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Ciechanowiec	25,60%	27,48%	36,95%	60,40%	53,93%	52,47%	14,00%	18,60%	10,58%
Czyżew 0.	38,69%	37,72%	42,30%	50,10%	47,13%	46,69%	11,21%	15,15%	11,01%
Klukowo	22,92%	20,72%	22,15%	64,51%	62,98%	69,83%	12,57%	16,31%	8,03%
Kobylin B.	24,12%	19,26%	19,55%	64,53%	61,69%	67,19%	11,35%	19,05%	13,26%
Kulesze K.	34,81%	35,47%	35,10%	53,32%	49,71%	55,90%	11,87%	14,82%	9,00%
Nowe P.	25,24%	26,79%	26,54%	64,27%	64,53%	65,81%	10,49%	8,67%	7,65%
Sokoły	36,09%	31,85%	35,31%	53,60%	43,41%	57,29%	10,32%	24,74%	7,40%
Szepietowo	31,28%	23,52%	28,94%	51,54%	47,64%	55,81%	17,18%	28,85%	15,26%
Wysokie Mazowieckie	61,72%	57,72%	59,84%	29,08%	31,60%	32,54%	9,19%	10,68%	7,62%
Miasto Wysokie Maz.	47,17%	54,64%	60,56%	37,46%	38,36%	29,23%	15,37%	7,01%	10,21%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu wysokomazowieckiego

JST (*Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, art. 4, ust. 2 i 3), na mocy której udział gmin we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększono z 27,6% do 35,72% w roku 2004 i z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych z 5% do 6,71%. Należy przy tym zauważyć, iż dochody z podatków stanowiących dochody budżetu państwa zdeterminowane zostały głównie wpłatami z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych stanowiły niewielki procent dochodów własnych. Wyjątek to miasto Wysokie Mazowieckie, gdzie wielkość tego wpływu oscylowała w badanym okresie w granicach 10% ogółu wpływów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa. Można wysnuć wniosek, iż władze lokalne w małym stopniu przywiązują uwagę do takiego kreowania polityki ekonomiczno-finansowej, aby w perspektywie zachęcać większe przedsiębiorstwa do funkcjonowania na terenie gminy. Powiat wysokomazowiecki jest typowo rolniczym obszarem, a wpływy z podatku rolnego wahały się w granicach 10-30% dochodów własnych *sensu largo*.

Tabela 82. WSKAŹNIK SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ DOCHODOWEJ

Wyszczególnienie	2002	2003	2004
Ciechanowiec	19,01%	21,62%	30,17%
Czyżew Osada	31,40%	30,81%	29,10%
Klukowo	19,43%	17,44%	17,42%
Kobylin Borzymy	21,43%	16,87%	16,47%
Kulesze Kościelne	31,45%	31,48%	29,67%
Nowe Piekuty	20,79%	20,89%	18,86%
Sokoły	32,47%	28,44%	29,98%
Szepietowo	23,33%	16,95%	20,35%
Wysokie Mazowieckie	58,48%	53,83%	55,03%
Miasto Wysokie Maz.	31,68%	36,15%	40,66%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu wysokomazowieckiego.

Jednym z istotnych zagadnień w kontekście omawianej problematyki jest samodzielność (autonomia) finansowa gmin, w tym ich samodzielność dochodowa. Za pomocą tego wskaźnika można zbadać stopień władztwa danej JST w zakresie możliwości, kierunków kreowania i generowania dochodów własnych *sensu stricto*. Niezależność finansowa jest tym większa im wskaźnik

jest wyższy, przez co dana gmina cechuje się większym uniezależnieniem od budżetu państwa, koniunktury gospodarczej, poziomu bezrobocia itp. W gminach powiatu wysokomazowieckiego wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej kształtował się w granicach 20-60%, a zatem można powiedzieć, że rozbieżności pomiędzy poszczególnymi JST objętymi badaniem były znaczne (tabela 8.2.). Najniższą wartość tego wskaźnika odnotowano w gminie Klukowo, Kobylin Borzymy i Nowe Piekurty, a więc w tych gminach, w których dochody własne były najmniejsze. W przypadku tych jednostek samorządowych władze lokalne powinny szczególnie ostrożnie prowadzić politykę wydatkową ze względu na możliwość wystąpienia wahań „*in minus*” w zakresie wielkości dochodów budżetowych. Najwyższe wartości wskaźnika samodzielności (autonomii) finansowej dochodowej cechowały gminę Wysokie Mazowieckie, gdzie oscylował on w granicach pięćdziesięciu kilku procent.

Polityka wydatkowa badanych JST

Analiza struktury i dynamiki wydatków gmin wydaje się równie ważna, jak analiza dochodów, ze względu na konieczność balansowania pomiędzy ograniczonością dochodów budżetowych i nieograniczonością potrzeb, które władze lokalne mają za zadanie zaspokajać. Wydatki gmin wynikają bezpośrednio z zadań i kompetencji szczebla samorządowego (*Ustawa o samorządzie gminnym*, art. 6, ust. 1 i art. 7, ust. 1.), jak również z przyjętej lokalnej strategii rozwoju. W warunkach ograniczoności środków finansowych zasadniczym problemem staje się zatem wybór przeznaczenia ich wydatkowania. W gminach powiatu wysokomazowieckiego wydatki koncentrowały się przede wszystkim na czterech obszarach: oświacie i wychowaniu, transporcie i łączności, administracji samorządowej oraz opiece społecznej. Analizując wydatki badanych gmin pod kątem ich struktury należy zauważyć, że w bardzo dużym stopniu były one zdeterminowane wydatkami bieżącymi, z których znacząca część to tzw. „wydatki sztywne”, czyli takie których poziomu władze lokalne w danym roku nie mogą zmienić i muszą je ponieść (tabela 8.3.). Najczęściej do „wydatków sztywnych” zalicza się wydatki na oświatę i wychowanie, opiekę społeczną i wydatki na administrację publiczną. Wydatki bieżące wynosiły około 50–80% ogółu wydatków, z czego przeważającą część stanowiły wydatkami na wynagrodzenia. Najwyższy poziom wydatków bieżących odnotowano w gminie Nowe Piekurty i Kulesze Kościelne, gdzie ich udział oscylował w granicach 70-80%.

Tabela 8.3. WYDATKI BIEŻĄCE I MAJĄTKOWE GMIN POWIATU WYSOKOMAZOWIECKIEGO W LATACH 2002-2004

	Wydatki bieżące			Wydatki majątkowe*		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Ciechanowiec	64,70%	58,08%	69,52%	12,23%	22,34%	12,52%
Czyżew 0.	70,77%	63,57%	61,43%	21,83%	30,37%	30,83%
Klukowo	80,17%	71,60%	59,13%	8,24%	19,59%	33,49%
Kobylin B.	82,97%	65,90%	66,96%	6,77%	25,60%	25,11%
Kulesze K.	75,68%	76,31%	74,92%	18,12%	15,31%	17,13%
Nowe P.	70,43%	81,00%	81,47%	20,41%	6,83%	4,02%
Sokoły	64,62%	55,51%	72,67%	26,93%	37,92%	17,26%
Szepietowo	52,70%	53,22%	60,09%	34,73%	35,02%	27,20%
Wysokie Mazowieckie	69,30%	66,67%	61,06%	22,27%	26,57%	32,26%
Miasto Wysokie Maz.	51,39%	53,48%	50,13%	27,13%	28,88%	31,22%

* Wydatki majątkowe obejmują także wydatki o charakterze inwestycyjnym (Jastrzębska, 2006).

W gminach objętych badaniem wydatki majątkowe i inwestycyjne pokrywały się. Ze względu na zbliżony charakter i brak różnic danych wydatki majątkowe będą traktowane jako inwestycyjne, a nazwy stosowane wymiennie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu wysokomazowieckiego.

Skłonność gmin do inwestowania wyznaczana jest głównie przez możliwości finansowe, ale także determinowana jakością i sposobem zarządzania w danej jednostce. Wydatki inwestycyjne badanych gmin kształtowały się od kilku do kilkudziesięciu procent, nie przekraczając granicy 40%. Szczególnie niekorzystna sytuacja zarysowała się w gminie Nowe Piekuty, w której wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych obniżył się z 20,14% w roku 2002 do 4,02% w roku 2004. Można sądzić, iż znaczne wydatki inwestycyjne w roku 2002 spowodowały duże obciążenie budżetu gminy na lata następne, w wyniku czego proces inwestycyjny został spowolniony. W 5 z 10 badanych gmin powiatu wysokomazowieckiego można zauważyć pozytywną tendencję wzrostową wydatków inwestycyjnych w stosunku do wydatków bieżących. Należy także nadmienić, iż gminy powiatu wysokomazowieckiego cechują się jednym z najwyższych poziomów tego wskaźnika w porównaniu do pozostałych gmin województwa podlaskiego. Również udział środków pochodzących z funduszy

przedakcesyjnych i strukturalnych, które zasilały budżety poszczególnych gmin można uznać za wysoki w odniesieniu do pozostałych gmin z Podlasia. Według odpowiedzi uzyskanych w toku rozmowy z władzami lokalnymi w roku 2002 tylko 2 gminy: Klukowo (SAPARD) i Kobylin Borzymy (SAPARD, Phare) korzystały ze wsparcia finansowego pochodzącego z Unii Europejskiej. W roku 2003 dofinansowanie dostało już 6 gmin: Ciechanowiec (SAPARD), Czyżew Osada (SAPARD), Klukowo (SAPARD), Kobylin Borzymy (SAPARD, Phare), Sokoły (SAPARD) i Szepietowo (SAPARD). Natomiast w roku 2004 wszystkie samorządy gminne powiatu wysokomazowieckiego wykazały aktywność w aplikowaniu i pozyskiwaniu środków unijnych.

Polityka równoważenia budżetu badanych JST

Dokonując porównania dochodów i wydatków gmin powiatu wysokomazowieckiego w latach 2002-2004 można ogólnie stwierdzić, że władze lokalne badanych JST prowadziły zrównoważoną politykę w tym zakresie (tabela 8.4.). Pozyskane dochody w znacznej mierze pokrywały planowane wydatki nieznacznie tylko odbiegając od zakładanych poziomów. Gmina Wysokie Mazowieckie jako jedyna z gmin powiatu wysokomazowieckiego w ciągu badanego okresu odnotowała stałą nadwyżkę dochodów nad wydatkami. Analiza poziomu tego wskaźnika w odniesieniu do wysokości wskaźnika wydatków bieżących i rosnącej dynamiki wskaźnika inwestycji pozwala wysnuć wniosek, iż władze lokalne prowadzą z jednej strony racjonalną politykę wydatkową efektem której jest stałe zwiększenie atrakcyjności tej gminy oraz poprawa standardu życia jej mieszkańców.

Tabela 8.4. STOSUNEK DOCHODÓW OGÓLEM DO WYDATKÓW OGÓLEM

	2002	2003	2004
Ciechanowiec	102,80%	97,11%	102,44%
Czyżew Osada	103,23%	93,79%	102,96%
Klukowo	107,40%	99,99%	77,66%
Kobylin Borzymy	110,76%	98,70%	99,51%
Kulesze Kościelne	105,52%	93,67%	96,03%
Nowe Piekuty	88,94%	101,26%	114,33%
Sokoły	99,26%	88,22%	108,75%
Szepietowo	96,94%	101,05%	95,24%
Wysokie Mazowieckie	127,21%	115,46%	110,16%
Miasto Wysokie Mazowieckie	103,62% 0	92,57%	104,42%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu wysokomazowieckiego.

Dokonywanie wydatków nie mających pokrycia w dochodach budżetowych wiąże się z koniecznością zaciągania zobowiązań. Deficyt JST może być finansowany z nadwyżek budżetowych z lat poprzednich, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym, prywatyzacji majątku samorządów, jak również ze źródeł zwrotnych: kredytów bankowych, pożyczek lub emisji obligacji (*Ustawa o finansach publicznych*, art. 168, ust. 2). Główną formą finansowania deficytu budżetowego był kredyt długoterminowy (7 gmin). 4 gminy wskazały jako źródło pokrycia deficytu pożyczkę, 3 - nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bankowym, a jedna - środki ze sprzedaży majątku. Żadna z gmin w powiecie wysokomazowieckim nie skorzystała z możliwości emisji obligacji.

Szczególnie w polityce inwestycyjnej samorządów istnieje potrzeba zaciągania długu, który w przypadku gmin nie może przekroczyć 60% dochodów (*Ustawa o finansach publicznych*, art. 170, ust. 1). Analiza wartości wskaźnika zadłużenia w gminach powiatu wysokomazowieckiego nasuwa wnioski, iż władze lokalne w bardzo małym stopniu wykorzystywały możliwość zewnętrznego finansowania różnego rodzaju przedsięwzięć (tabela 8.5.).

Tabela 8.5. WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA LICZONY DO DOCHODÓW OGÓŁEM

Wyszczególnienie	2002	2003	2004
Ciechanowiec	14,55%	15,85%	13,41%
Czyżew Osada	brak zadłużenia	brak zadłużenia	2,87%
Klukowo	3,98%	3,27%	30,51%
Kobylin Borzymy	2,05%	0,75%	brak zadłużenia
Kulesze Kościelne	7,66%	7,11%	9,45%
Nowe Piekuty	17,40%	13,65%	3,03%
Sokoły	11,54%	19,95%	14,40%
Szepietowo	3,58%	4,51%	7,33%
Wysokie Mazowieckie	brak zadłużenia	brak zadłużenia	brak zadłużenia
Miasto Wysokie Maz.	8,84%	16,16%	9,26%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin powiatu wysokomazowieckiego.

Gmina Wysokie Mazowieckie w badanym okresie w ogóle nie odnotowała zadłużenia. Brak konieczności zaciągania zobowiązań zewnętrznych w przy-

padku tej JST spowodowany był stałą racjonalizacją wydatków bieżących, dającą wymierne efekty w postaci nadwyżki budżetowej. Z uwagi na mały stopień zadłużenia badanych jednostek, również i wydatki na jego obsługę stanowiły nieznaczny procent dochodów.

Kreowanie rozwoju danego obszaru wiąże się nierozłącznie z systematycznym ponoszeniem nakładów finansowych na ten cel. Obecnie od władz samorządowych wymaga się bardziej aktywnego podejścia do zarządzania finansami oraz podniesienia rangi zarządzania finansowego, opartego na rzetelnych i kompleksowych analizach budżetów JST. Strategia finansowa, bazująca na informacjach płynących z dokładnych analiz ekonomiczno-finansowych, powinna być w sposób oczywisty wkomponowana w strategię rozwoju gminy. Władze lokalne dysponują pewnym wachlarzem instrumentów polityki budżetowej, za pomocą których mogą oddziaływać na życie gospodarcze. Stosowanie ich wybiórczo oraz doraźnie sprawia, że nie przynoszą one zakładanych rezultatów. Zastosowane kompleksowo, zgodnie z konsekwentnie realizowanym planem mogą zapewnić spodziewane korzyści. Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym instrumentem w tej grupie jest budżet publiczny, który może stać się istotnym narzędziem, poprzez który władze lokalne mogą oddziaływać na rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru. Przeprowadzone badania w gminach powiatu wysokomazowieckiego, wskazują, iż samorządowcy doceniają znaczenie instrumentów budżetowych, stosując je z większym lub mniejszym powodzeniem w praktyce. Większość badanych jednostek stosuje długofalowe plany racjonalizacji wydatków bieżących zwiększania wydatków inwestycyjnych, przy jednoczesnym dążeniu do zwiększania wpływów z dochodów własnych. Analiza ekonomiczno-finansową będącą podstawą decyzji i działań każdej jednostki - prywatnej czy publicznej i prowadzona na jej podstawie polityka budżetowa gmin, wydaje się mieć pozytywne przełożenie na jakość gospodarowania posiadanymi zasobami, a co za tym idzie podnoszenie standardu życia mieszkańców. Ocena prowadzonej polityki budżetowej gmin powiatu wysokomazowieckiego zdaje się świadczyć o prawdopodobnej stałej poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w najbliższym okresie.

9. PROCES WDROŻENIA STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki samorządu terytorialnego, nawet najlepiej opracowana, wymaga wsparcia na etapie wdrożeniowym. Strategiczna karta wyników to uniwersalne narzędzie przełożenia wizji i strategii organizacji na logicznie powiązany zestaw mierników efektywności (Kaplan, Norton, 2002). Pozwala ona na wieloaspektowe postrzeganie problemów lokalnego rozwoju, poprzez identyfikację oczekiwanych rezultatów w ujęciu mierzalnym, a tam gdzie nie jest to możliwe - w ujęciu opisowym.

Przeprowadzone w 2006 roku badania ankietowe na próbie 20 JST byłego województwa elbląskiego i regionu Żuław, dotyczące planowania budżetowego, obejmujące: Miasto Elbląg, Miasto Tczew, Powiat Nowy Dwór Gdański oraz gminy - Dzieżgoń, Gniew, Gronowo Elbląskie, Kolbudy, Lubraniec, Mikołajki Pomorskie, Młynary, Nowy Dwór Gdański, Ostaszewo, Pasłęk, Płońska, Rząśnik, Smętowo Graniczna, Stegna, Sztutowo i Tolkmicko, wykazały, że jedynie Miasto i Gmina Pasłęk stosuje elementy rachunku kosztów. W pozostałych JST planowanie wydatków odbywa się jedynie w oparciu o klasyfikację budżetową, a pojęcia: strategiczna karta wyników, budżet zadaniowy, rachunek kosztów działań, badanie jakości usług publicznych - nie są znane przez przewodniczących rad, wójtów, burmistrzów i skarbników tych jednostek.

Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja uwarunkowań wdrożenia strategicznej karty wyników w JST. Ze względu na brak polskich doświadczeń w kompleksowym wdrożeniu tej koncepcji, jako przykład przedstawiono proces wdrożenia i efekty strategicznej karty wyników w Charlotte w USA.

9.1. STRATEGICZNA KARTA WYNIKÓW JAKO SYSTEM ZARZĄDZANIA W JST

Strategiczna karta wyników integruje cele strategiczne i finansowe jednostki samorządu terytorialnego w jednolity system zarządzania. W koncepcji tej pomiar efektów działalności wykracza poza mierniki wynikające z tradycyjnych sprawozdań finansowych. Podstawą pomiaru efektu jest zadowolenie klienta, o które jednostka musi zabiegać we wszystkich procesach operacyjnych. Strategiczna karta wyników uwzględnia oczekiwania różnych metod budżetowania, co do pomiaru efektów działań. Karta ta nie jest narzędziem kontroli, a narzędziem realizacji strategii. Przekłada ona misję, wizję i cele strategiczne na szczegółowe cele operacyjne, szczegółowe mierniki finansowe i niefinansowe oraz inicjatywy, pogrupowane w czterech perspektywach (Kaplan, Norton, 2002):

- finansowej - odnoszącej się do postrzegania organizacji z punktu widzenia utrzymania płynności finansowej i wzrostu wartości zasobów,
- klienta - odnoszącej się do jego zadowolenia z jakości otrzymywanych usług,
- procesów wewnętrznych - odnoszącej się do koordynacji działań, których sprawność determinuje dwie ww. perspektywy,
- uczenia się i rozwoju - wyznaczającej gotowość i zdolności organizacji do wdrażania innowacji i zmian w celu poprawy efektywności w realizacji wizji.

Schemat koncepcji strategicznej karty wyników dla JST, przedstawia rysunek 9.1.

Za najważniejszą perspektywę w JST, należy przyjąć perspektywę klienta. Perspektywa finansowa ma tu głównie działanie ograniczające, wynikające z niewystarczającego budżetu lub blokowanych politycznie cen na usługi publiczne. Niemniej jednak, duży obszar kosztów objęty może być wskaźnikami efektywności. Karta ta wyraźnie podkreśla, że mierniki powinny stanowić część systemu informacyjnego dla pracowników wszystkich szczebli. Pracownicy operacyjni winni mieć świadomość finansowych skutków swoich działań. Zestaw mierników winien być dostosowany do specyfiki organizacji, z pominięciem mierników mało istotnych. JST mogą wzorować się w tym względzie na opracowaniach zawartych w literaturze (Borowiec, 2005).

PERSPEKTYWA KLIENTA Świadczenie usług zgodnych z oczekiwaniami mieszkańców i inwestorów Ocena stopnia zadowolenia z jakości dostarczanych usług		
PERSPEKTYWA PROCESÓW Możliwość usprawniania i doskonalenia wewnętrznych procesów realizacji świadczonych usług publicznych	STRATEGIA ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO /MISJA, WIZJA, CELE STRATEGICZNE/	PERSPEKTYWA ROZWOJU Zdolność do uczenia się organizacji
PERSPEKTYWA FINANSOWA Racjonalność wykorzystania zasobów lokalnych Wzrost wartości zasobów lokalnych (zasoby naturalne, społeczne, ludzkie, infrastruktura fizyczna, zasoby finansowe) Zdolność samorządu do bieżącego regulowania własnych zobowiązań		

**Rysunek 9.1. KONCEPCJA STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW
DLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Kaplan, Norton, 2002).

Finansowe i pozafinansowe wartości krytyczne ze strategicznej karty wyników przechodzą bezpośrednio do planowania operacyjnego i budżetowania. Karta koncentruje się na zaspokajaniu potrzeb interesariuszy - społeczności i inwestorów, a nie na przestrzeganiu dyscypliny budżetowej, informuje o czynnikach realizujących misję i cele strategiczne, pozwala zdefiniować zasadniczy kierunek rozwoju, motywację oraz odpowiedzialność (Borowiec, 2005).

9.2. MODEL TWORZENIA WARTOŚCI W SAMORZĄDZIE TERYTORYALNYM, JAKO PODSTAWA WDROŻENIA STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW

Prezentowanie strategicznej karty wyników w JST należy traktować jak wewnętrzną kampanię marketingową, której celem jest kreowanie świadomości i oddziaływanie na zachowania. Powiązanie misji, wizji i wsparcia, jako filarów budowania wartości w JST, z uwzględnieniem perspektyw strategicznej karty wyników przedstawia rysunek 9.2.

TRZY FILARY TWORZENIA WARTOŚCI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM			
MISJA stworzenie wartości socjalnej	WSPARCIE dostarczenie adekwatnych zasobów	WYDAJNOŚĆ umiejętność egzekwowania	
Perspektywa klienta, czyli jaki mamy wpływ społeczny na naszych obywateli (wyborców)?	Perspektywa finansowa, -jak przyciągamy i utrzymujemy lokalne zasoby? - jak przyciągamy źródła i przychyłność naszej misji?	Wewnętrzna wydajność organizacyjna	Selekcja procesów w celu ich doskonalenia, żeby przyciągnąć zasoby i wsparcie
		Uczenie się i wzrost	Przystosowanie wartości niematerialne do poprawy procesów krytycznych
		Finanse	Alokacja zasobów w celu ich maksymalnego społecznego oddziaływania

Rysunek 92. FILARY TWORZENIA WARTOŚCI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Kapłan, 2006).

Pracownicy sektora publicznego zwykle nie zwracają uwagi na wyniki swojej pracy. Są oni przyzwyczajeni do myślenia o procedurach, z drugiej strony niełatwo jest im zidentyfikować mierniki, a ponadto przytłacza ich naturalna niechęć do mierzenia swojej efektywności. Bezpieczniej jest bowiem mierzyć zakres swoich czynności i ciężko pracując, pozostawać w przekonaniu, że „robię wszystko, co w mojej mocy”. Program informacyjny i edukacyjny dotyczący wdrażania karty, jak i prezentacji jej rezultatów, winien mieć charakter kompleksowy i powtarzalny oraz powinien obejmować zarówno pracowników samorządowych, jak i interesariuszy oczekujących określonych rezultatów. W tym celu można wykorzystać wszelkie możliwości medialne i środki przekazu.

Kluczowym czynnikiem skuteczności wdrożenia strategii jest jej zrozumienie i określenie zadań przez tych, którzy mają ją realizować, aby nie przyjęli oni tej inicjatywy jako kolejnego „zrywu, który trzeba przeczekać”. Każdy pracownik JST, niezależnie od pozycji w strukturze, musi rozumieć, w jaki sposób jego działania przyczyniają się do zadowolenia interesariuszy.

9.3. STRATEGICZNA KARTA WYNIKÓW JAKO METODA OPRACOWANIA I WDROŻENIA STRATEGII

Strategiczna karta wyników jest doprecyzowaniem strategii. Zapewnia ona równowagę pomiędzy zewnętrznymi miernikami satysfakcji klientów i właścicieli, a wewnętrznymi - sprawności procesów oraz rozwoju. Metodyka strategicznej karty wyników wykorzystana być może również na etapie opracowania strategii rozwoju. Obejmuje ona dziewięć etapów (Kondrusik, 2005):

- ocenę organizacji - dobór zespołu, opracowanie planu i harmonogramu, analiza misji i wizji, identyfikacja potrzeb i kluczowych czynników sukcesu,
- określenie kierunków strategicznych - bazujących na założeniach misji i wizji,
- zdefiniowanie perspektyw strategicznych - klienta-interesariusza, finansowa-kosztowa-budżetowa, procesów wewnętrznych, wzrostu i rozwoju,
- opracowanie mapy strategii - ułożenie wiązek przyczynowo-skutkowych,
- zdefiniowanie sposobu pomiaru realizacji celów - określenie wskaźników dla każdego celu umieszczonego w strategii oraz wskaźników wspomagających,
- opracowanie inicjatyw strategicznych - określenie działań pozwalających osiągnięcie pożądaných wskaźników celów umieszczonych na mapie strategii,
- automatyzację - dobór oprogramowania wspomagającego pomiar rezultatów,
- kaskadowanie - określenie sposobu komunikacji strategii na niższe szczeble,
- ocenę i zmiany - ocena możliwości wdrożenia strategii, jej urealnienie, ocena zasadności użytych wskaźników, przypisanie działań harmonizujących.

Skuteczne wdrożenie strategicznej karty wyników w JST wymaga też rozluźnienia etatystycznego podejścia w organizacji struktur, na rzecz organizacji staikтуры procesowej, której istota sprowadza się do satysfakcji klienta, a praktyczne działanie oparte jest na relacjach wewnętrznych, ukierunkowanych na (Brilman, 2002, s. 347):

- klimat wzajemnego zaufania w dostępie do niezbędnych informacji,
- upowszechnianie relacji poziomych pomiędzy pracownikami,
- przekazywanie stałych uprawnień decyzyjnych,
- sprowadzanie ról kierowniczych do ról szkoleniowych i koordynacyjnych,
- gratyfikowanie za efekty, pracę zespołową i dzielenie się wiedzą.

W tabeli 9.1. przedstawiono elementarne procesy wdrożenia strategii przy wykorzystaniu koncepcji strategicznej karty wyników.

Tabela 9.1. STRATEGICZNA KARTA WYNIKÓW JAKO METODA WDROŻENIA STRATEGII

Lp.	Elementarne procesy wdrażania strategicznej karty wyników	
1.	Dopracowanie wizji i strategii	<ul style="list-style-type: none"> • Dopracowanie strategii • Zdobyć poparcia dla realizacji wizji i strategii
2.	Wyjaśnienia i integracja	<ul style="list-style-type: none"> • Wyjaśnianie i edukacja • Ustalanie celów ogólnych • Powiązanie systemu wynagradzania z miernikami efektywności
3.	Planowanie i wyznaczanie celów	<ul style="list-style-type: none"> • Wyjaśnianie celów szczegółowych • Powiązanie inicjatyw strategicznych • Alokacja zasobów • Wyznaczanie terminów realizacji
4.	Monitorowanie realizacji strategii i uczenie się	<ul style="list-style-type: none"> • Prezentowanie wspólnej wizji • Dostarczanie informacji o stopniu realizacji strategii • Wspomaganie procesów analizy realizacji strategii • Wspomaganie procesów uczenia się organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Kaplan, Norton, 2002).

Osiągnięcie strategicznej zbieżności celów wszystkich interesariuszy JST jest z założenia trudne do osiągnięcia, ze względu na istotny czynnik polityczny w wyborze priorytetów do realizacji. Kolejną barierą jest na ogół brak pełnego zgrania, zarówno zespołu kierowniczego, jak i zespołów pracowniczych. Ma to swoje źródło w urzędniczej kulturze organizacyjnej wyrosłej na bazie zakorzenionych hierarchicznych struktur funkcjonalnych, raczej rywalizujących ze sobą niż współpracujących. Brak pełnego zrozumienia konieczności współpracy i integracji, powoduje pojawianie się „białych plam”, czyli niechcianych przez nikogo i ignorowanych przez wszystkich odcinków działań, dla których trudno stworzyć zespół i wypracować wspólne stanowisko.

9.4. ZASADY ZARZĄDZANIA W PROCESIE WDROŻENIA STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW

Odniesienie sukcesu we wdrożeniu programu opartego na strategicznej karcie wyników, wymaga uznania na wstępie, że jest to proces zmian dotyczący skonkretyzowanej, indywidualnej JST i jako taki nie podlega standaryzacji. Niemniej jednak można sformułować podstawowe zasady zarządzania w procesie wdrożenia strategicznej karty wyników, określić najlepsze praktyki i wyodrębnić elementy mapy strategii. Kwestię tę przedstawiono w tabeli 9.2. W ramach tworzenia strategicznej karty wyników, JST precyzuje cele strategiczne i określa czynniki wpływające na ich realizację. W ramach związku pomiędzy kartą wyników, a strategią wyróżnić można trzy zależności:

- zachowanie zależności przyczynowo-skutkowych,
- uwzględnienie czynników przyszłego sukcesu,
- podkreślenie związku z zadowoleniem interesariuszy.

Aby mapa strategii JST była identyfikatorem zachodzących zmian, musi:

- wyrażać, jak JST tworzy wartość dla swoich interesariuszy,
- pokazywać kluczowe relacje pomiędzy wynikami, a działaniami,
- komunikować kluczowe elementy strategii przez pryzmat „naszej strategii”,
- dostarczać jasnych obrazów działań JST wobec usługobiorców,
- być zatwierdzana przez strategicznego decydenta, czyli radę.

Każdy element mapy strategii winien określać zamiar, jego jednostkę miary i mierzalny cel, np. wzrost inwestycji bezpośrednich wyrażony w PLN, utworzenie określonej liczby miejsc pracy, wzrost dochodów ludności itp. Osiągnięcie tych celów wymaga, z kolei, procesów i programów (planów) wraz z wydzielonymi kwotami budżetowymi w ujęciu zadaniowym.

Budżet zadaniowy umożliwia przedstawienie mieszkańcom konkretnych rezultatów rzeczowych i finansowych. Spełnia on przy tym funkcje - demokracji i integracji, przejawiającej się w optymalizacji priorytetów, poprzez upublicznienie prac nad budżetem i integrację uczestników zaangażowanych w jego przygotowanie. Służy to dostosowaniu lokalnej polityki budżetowej do sygnalizowanych potrzeb społecznych (Skica, 2005).

Wykorzystanie koncepcji strategicznej karty wyników znacznie poszerza kontekst procesowości w zarządzaniu wszelkimi zasobami JST, a skojarzony system mierników z różnych perspektyw umożliwia zarządzanie tymi procesami i wewnętrzne ich urynkowanie (Grajewski, 2003).

Tabela 9.2. ZASADY WDROŻENIA STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW

Lp.	Określenie zasady	Najlepsze praktyki	Elementy mapy strategii
1.	Zmobilizowanie kierownictwa do wprowadzenia zmian	<ul style="list-style-type: none"> - uznanie przez najwyższe kierownictwo - jasne wyartykułowanie przyczyn zmian - wyjaśnienie wizji i strategii - zrozumienie nowego sposobu zarządzania - zidentyfikowany kierownik programu 	<ul style="list-style-type: none"> - architekt zmian - lider zmian - informator - interesariusze - procesy wewnętrzne - operacyjne, regulacyjne, socjalne - wartości niematerialne - powiązania przyczyn ze skutkami - zasoby - cele osobiste pracowników - motywacyjne systemy wynagradzania - kaskadowanie działań - strategiczne uczenie się
2.	Przełożenie strategii na kategorie operacyjne	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie mapy strategii, - stworzenie właściwej karty wyników - uzasadnienie inicjatyw - rozdzielanie odpowiedzialności 	
3.	Dopasowanie organizacji do strategii	<ul style="list-style-type: none"> - zdefiniowanie zadań organizacji - dopasowanie jednostek zasadniczych i pomocniczych - dopasowanie partnerów zewnętrznych - dopasowanie organów kierownictwa 	
4.	Zmotywowanie wszystkich pracowników do realizacji strategii	<ul style="list-style-type: none"> - stworzenie świadomości strategicznej - dopasowanie celów osobistych - dopasowanie czynników motywacyjnych - dopasowanie rozwoju kompetencji 	
5.	Strategia procesem ciągłym (powiązania ze strategią)	<ul style="list-style-type: none"> - utworzenie systemu raportowania - spotkania operacyjne - integracja planowania i budżetowania - powiązanie planowania zasobów ludzkich i systemów informatycznych ze strategią - powiązanie upowszechniania wiedzy ze strategią - utworzenie biura zarządzania strategią 	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Kaplan, 2006).

Skuteczność zastosowania strategicznej karty wyników zależy od jednoczesnego wdrożenia podejścia procesowego i budżetu zadaniowego w JST. Elastyczne struktury zadaniowe reagują odpowiednio szybciej na zachodzące zmiany i na zapotrzebowanie odbiorców usług publicznych. Warunkami sprzyjającymi w tym przypadku jest niezadowolenie interesariuszy z istniejącej sytuacji oraz istnienie jasnej i zrozumiałej strategii rozwoju.

9.5. ANALIZA WDROŻENIA STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW W CHARLOTTE

Władze miasta Charlotte wdrożyły strategiczną kartę wyników w 1995 roku określając pięć tematów strategicznych oraz materialne i mierzalne cele w poszczególnych perspektywach karty. Macierzowe powiązanie celów strategii, perspektyw karty i celów szczegółowych przedstawia rysunek 9.3. Ponadto, wyselekcjonowano dla poszczególnych celów mierniki o istotnym znaczeniu i przypisano odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty.

Mapa strategii uwzględniała następujące elementy (Kaplan, 2006):

- w zakresie perspektywy klienta - dostarczanie wsparcia informacyjnego i technicznego, uruchomienie przejrzystych i żywo reagujących procesów, stworzenie większej liczby miejsc pracy dla osób dobrze wykształconych,
- w perspektywie finansowej - maksymalizację administracyjnej efektywności i wydajności oraz maksymalizację źródeł finansowania sektora prywatnego,
- w perspektywie procesów wewnętrznych - dostosowanie zasobów do celów strategicznych, aktywną politykę inwestycyjną, płynność kontraktów, podkreślanie priorytetów finansowania,
- w perspektywie uczenia się i wzrostu - poprawę komunikacji poprzez przyciąganie talentów, poprawę ich profesjonalnego rozwoju, rozwinięcie wykorzystania technologii i ustanowienie kultury działania.

Powyższe elementy składają się na postrzeganie samorządu miejskiego w otoczeniu zewnętrznym, jako efektywnego, wydajnego i zorientowanego na cele. Wizji tej służyło podejmowanie inwestycji, które były motorami wzrostu, co z kolei ułatwiało pokazanie widocznych rezultatów działań.

WIZJA Społeczeństwo ukierunkowane na życie, pracę i czas wolny						
TEMATY STRATEGICZNE - OBSZARY KONCENTRACJI RADY MIASTA						
Bezpieczeństwo	Społeczność miejska	Restrukturyzacja samorządu lokalnego		Transport	Rozwój ekonomiczny	
OBSZARY KONCENTRACJI STRATEGICZNEJ KARTY WYNIKÓW						
Służenie klientom	Redukcja przestępczości	Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa	Wzmocnienie relacji sąsiedzkich	Dostarczenie środków transportu	Ochrona środowiska	Promocja możliwości gospodarczych
Prowadzenie biznesu	Rozwój współpracy		Poprawa obsługi klientów		Poprawa efektywności technologicznej	
Zarządzanie zasobami	Utrzymanie ratingu AAA	Dostawa kompetentnych usług		Wzrost przychodów z podatków		Inwestycje w infrastrukturę
Rozwój pracowników	Osiągnięcie pozytywnego klimatu wśród pracowników		Rekrutacja i utrzymanie wykształconego personelu		Promocja nauki i wzrostu	

Rysunek 93. STRATEGICZNA KARTA WYNIKÓW, A STRATEGIA MIASTA

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Kaplan, 2006).

Wśród licznych efektów wdrożenia koncepcji strategicznej karty wyników w Charlotte, do najważniejszych zaliczyć można (Kaplan, Norton, 2002):

- w zakresie doskonalenia obsługi mieszkańców - ponad 95% wskaźnik zadowolenia z realizacji wniosków i próśb, wzrost liczby przewozów i wzrost zadowolenia z komunikacji miejskiej,
- w zakresie zarządzania finansami - najniższy wskaźnik kosztów planowania na jednego mieszkańca, skrócenie czasu usuwania skutków wypadków, poprawa procesu obsługi lekarskiej pracowników, obniżenie kosztów gospodarki ściekami i odpadami stałymi,
- w zakresie poprawy wydajności procesów operacyjnych - redukcję zatrudnienia poprzez reorganizację kluczowych procesów w podstawowych wydziałach i zlecenie części usług na zewnątrz, wzrost wydajności poprzez automatyzację obrachunku wynagrodzeń,
- w zakresie innowacji i uczenia się - 51% wzrost kwalifikacji w docelowych obszarach, wdrożenie planu rozwoju karier, zarządzanie kosztami w oparciu o rachunek kosztów działań, wdrożenie systemu informacji transportowej, zwiększanie wydajności przy mniejszym zatrudnieniu.

Wdrożenie strategicznej karty wyników w Charlotte pozwoliło władzom miasta i pracownikom wykonującym usługi publiczne na uświadomienie przesłanek ich istnienia, tj. służebnej roli wobec mieszkańców.

Jednostki samorządu terytorialnego są dostawcą szeroko rozumianych usług publicznych i organizatorem warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu z wykorzystaniem czynników egzogenicznych i endogenicznych. Wiąże się to z dynamizacją działań władz lokalnych, czyli odejściem od „piastowania” funkcji na rzecz aktywnego zarządzania.

Celem wdrożenia strategicznej karty wyników jest wzrost wartości zasobów lokalnych i wzrost konkurencyjności inwestycyjnej JST.

Warunkami kompleksowego wdrożenia strategicznej karty wyników są:

- budowa strategii JST opartej na szczegółowych zadaniach,
- akceptacja i zaangażowanie najwyższego kierownictwa,
- nieograniczony dostęp uczestników do informacji,
- analiza informacji przy wykorzystaniu technik informatycznych,
- mechanizmy tłumaczenia znaczenia poszczególnych wskaźników w strategii.

Skutecznemu wdrożeniu strategicznej karty wyników w JST sprzyjać będą elementy procesu wdrożenia, pozwalające na identyfikowanie się wszystkich uczestników zmian z celami strategii. Są nimi:

- programy informacyjne i edukacyjne,
- sprawny proces kaskadowania celów i komunikowania,

- powiązanie karty z celami indywidualnymi i zespołowymi uczestników zmian,
- powiązanie strategii z alokacją zasobów i budżetowaniem zadaniowym,
- zespołowe rozwiązywanie problemów,
- ciągły proces strategicznego uczenia się.

Kaskadowanie celów ustanawia dialog umożliwiający dzielenie się najlepszymi praktykami i sprawia, że funkcja wsparcia koncentruje się na działaniach wysokiej jakości. Dzielenie celów „w dół” i dopasowanie działania „w górę” wytwarza efekt synergii. Powoduje to możliwość strategicznego uczenia się JST.

W założeniach strategicznej karty wyników dostrzegamy pewne analogie z programowaniem celowym, opartym na modelowaniu matematycznym i zdrowym rozsądkiem uczestników procesów, które polega na dostosowywaniu środków do wytyczonego celu.

Kształtowanie poszczególnych perspektyw karty należy postrzegać systemowo co oznacza, że występują tu współzależności pomiędzy celami szczegółowymi i pomiędzy rezultatami (miernikami) w obszarach poszczególnych perspektyw.

Ze względu na duży udział czynnika ludzkiego w opracowaniu i wdrożeniu karty, przedsięwzięcie to wymaga swoistego aktu wiary w skuteczność rezultatów i potencjalną opłacalność wysiłku zaangażowanych do pracy osób.

10. GMINA JAKO KREATOR

ŚRODOWISKA LOKALNEJ

PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Rozważanie problemów rozwoju lokalnego, zwłaszcza w aspekcie gospodarczym wymaga uwzględnienia zagadnień z zakresu przedsiębiorczości lokalnej, której rozwój gmina za pomocą szeregu instrumentów może stymulować. Jedną z grup tego typu instrumentów są instrumenty instytucjonalno-organizacyjne.

Zarządzanie rozwojem lokalnym oznacza oddziaływanie władzy lokalnej na podmioty gospodarki lokalnej w celu rozwiązywania sprzeczności i koordynacji ich działalności, co w efekcie przyczynia się do stymulacji rozwoju lokalnego lub ograniczania niepożądanych jego przejawów i skutków (Bröl, 1998). W procesie zarządzania wyodrębnia się elementy planistyczne, decyzyjne, wykonawcze i kontrolne. Gmina jako podmiot zarządzania lokalnego posiada bogate instrumentarium, które może realizować wszystkie te funkcje. Tym samym może zapewnić efektywność ekonomiczną rozwoju lokalnego. Do tego typu narzędzi można zaliczyć instrumenty instytucjonalno-organizacyjne, które mieszczą się w ramach funkcji decyzyjnych i wykonawczych. Dzięki tej grupie środków oddziaływania gmina może stymulować proces rozwoju lokalnego poprzez tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza stopnia wykorzystania instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych przez gminy powiatu siemiatyckiego województwa podlaskiego dla wsparcia lokalnej przedsiębiorczości, w oparciu o dane uzyskane w trakcie badań ankietowych przeprowadzonych we wszystkich gminach badanego powiatu.

10.1. ISTOTA LOKALNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W ROZWOJU LOKALNYM

Przedsiębiorczość jest jednym z podstawowych elementów rozwoju lokalnego i siłą napędową gospodarki. Istota lokalnej przedsiębiorczości w głównej mierze sprowadza się do tworzenia na danym terytorium nowych firm i zakładów pracy przez mieszkańców danej społeczności, obywateli danego miasta lub gminy lub też inwestorów zewnętrznych, a także wzrost i rozwój już istniejących firm na danym terenie. Z punktu widzenia długofalowego, zrównoważonego rozwoju lokalnego najbardziej pożądaną sytuacją, jest fakt zakładania nowych firm, w głównej mierze przez osoby zamieszkałe na danym obszarze. Ponieważ to one są przywiązane m.in. miejscem zamieszkania do danej przestrzeni lokalnej i to one będą wzbogacać rynek lokalny własnymi dochodami i wpływami z podatków. Inwestor zewnętrzny w chwili trudności rynkowych jest skłonny szybciej niż lokalny przedsiębiorca podjąć decyzję o wycofaniu się z danego rynku, na rzecz innego rynku lokalnego przynoszącego mu większą zyskowność.

Motywy podejmowania działalności gospodarczej mogą być różne. Można je rozważać w aspektach ekonomicznych (chęć osiągnięcia wyższych dochodów, zamiana kapitału intelektualnego na wymierny kapitał, niezależność ekonomiczna, źródło dochodów w związku z utartą pracą) czy też psychologicznych i socjologicznych (samodzielność, niezależność, gotowość do podjęcia ryzyka, frustracja w dotychczasowym miejscu pracy, poczucie wartości dzięki realizacji własnych pomysłów) (Karpacz, 2000).

O ile motywy podejmowania działalności mogą się od siebie różnić, o tyle warte podkreślenia są wymierne korzyści, jakie niesie ze sobą rozwój przedsiębiorczości dla danej społeczności lokalnej, tak w aspekcie społecznym, jak i gospodarczym. W ramach tych korzyści wymienia się często (Niedzielski, 2000):

- poprawę jakości życia społeczności lokalnej, dzięki uzyskaniu dodatkowych dochodów,
- wzrost liczby przedsiębiorstw wyspecjalizowanych w dziedzinach najbardziej odpowiadających lokalnym uwarunkowaniom,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- dostosowanie oferty handlowej do lokalnej społeczności,
- integrowanie się lokalnego biznesu,
- zmniejszanie odpływu lokalnej siły roboczej.

Na podobne aspekty zwracają też uwagę inni autorzy opracowań dotyczących rozwoju lokalnego. I tak, lokalnej przedsiębiorczości przypisuje się następujące pozytywne oddziaływania (Bończak-Kucharczyk, Herbst, Chmura, 1998):

- bezpośredni wpływ: m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków, przyrost inwestycji;
- pośredni wpływ: np. poprzez rozwiązywanie problemów zatrudnienia przedsiębiorczość przyczynia się do rozwiązywania innych problemów, przeciwdziałania patologiom, a także ma znaczenie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwa są również źródłem postępu;
- efekt mnożnikowy, tzn. rozwój przedsiębiorczości generuje inne korzystne zdarzenia, np. napływ inwestycji, a z kolei wzrost inwestycji powoduje wzrost zaangażowania lokalnych zasobów;
- zmiana postaw obywateli, tj. mieszkańcy stają się przedsiębiorcami, uczą się aktywności i samodzielnego rozwiązywania problemów.

Przedsiębiorczość lokalna, jak każde zjawisko ekonomiczne napotyka na swej drodze szereg czynników, które mogą oddziaływać w sposób stymulujący, jak i stanowić dla niej barierę. We wzmacnianiu tych pierwszych czynników oraz ograniczaniu barier dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości istotną rolę odgrywają władze lokalne. Należy jednak mieć na uwadze, że aktywność władz lokalnych nie stanowi jedyne go czynnika mającego wpływ na lokalną przedsiębiorczość. Tym samym powinno się również pamiętać o innych uwarunkowaniach rozwoju lokalnej aktywności gospodarczej. Zdaniem K. Kucińskiego na przedsiębiorczość w danym regionie oddziałują (Kuciński, 2004): czynniki morfologiczne, czynniki demograficzne, czynniki ekonomiczne, czynniki organizacyjne oraz czynniki strukturalne. Do uwarunkowań stricte lokalnych rozwoju przedsiębiorczości często zalicza się: aspiracje kulturowe, standardy życia, tradycje miejscowe, udogodnienia prawne, administracyjne, podatkowe, kredytowe, umiejętności absorpcji środków pomocowych, lokalne instytucje otoczenia biznesu oraz lokalne władze samorządowe (Krajewski, Śliwa, 2004). Mówiąc o czynnikach rozwoju lokalnej przedsiębiorczości nie sposób jest pominąć działania podejmowane przez gminy na rzecz rozwoju rynku lokalnego. Rozwój sektora MSP, zwłaszcza na obszarach wiejskich w znacznym stopniu uwarunkowany jest sprawnością funkcjonowania instytucji wiejskich, w tym głównie samorządów lokalnych, gdyż to one mają największe możliwości kreowania korzystnych warunków gospodarowania w skali lokalnej (Rak, 2004).

10.2. GMINA JAKO PODMIOT RYNKU LOKALNEGO

Samorząd lokalny w procesie gospodarowania spełnia funkcje regulacyjne, dystrybucyjne, stymulacyjne oraz koordynacyjne w celu realizacji zadań polegających na obsłudze mieszkańców, zarządzania mieniem i finansami, stymulowaniu rozwoju lokalnego oraz działaniach interwencyjnych (Wojciechowski, 2003). Można pokusić się o stwierdzenie, iż gmina jako podstawowa jednostka podziału administracyjnego kraju jest podmiotem zarządzania gospodarką lokalną. Pozostając w relacjach z innymi podmiotami rynku lokalnego (społeczność lokalna, podmioty gospodarcze, organizacje i instytucje *non-profit*) może wpływać na ich aktywność społeczną i gospodarczą, tak by ich cele były zbieżne z celami polityki rozwoju lokalnego.

Stopień oddziaływania i kreacji warunków do rozwoju lokalnego oraz jego celów jest suwerennym procesem podejmowania decyzji przez władze lokalne. Każda jednostka terytorialna ma pewien zakres wyboru własnego wzorca rozwoju, w zależności od tego, jakimi potencjałami sama dysponuje, i jaką pozycję zajmuje w otoczeniu innych jednostek terytorialnych (Biniecki, Frenkiel, 2005).

Z ekonomicznego punktu widzenia najważniejsze wydają się być relacje między gminą a podmiotami gospodarczymi, rozpatrywane w aspekcie kształtowania warunków rozwoju lokalnej przedsiębiorczości oraz budowy tzw. otoczenia okołobiznesowego, bowiem jedną z istotnych ról samorządu lokalnego jest tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości oraz zachęcaniu potencjalnych inwestorów do lokowania swojej działalności na terenie danej gminy. Tym samym przedsiębiorczość rozumiana jako rozwój przedsięwzięć gospodarczych i firm jest najbardziej oczywistą metodą wykorzystania lokalnych zasobów, a poprzez działalność gospodarczą zostają one przekształcone w środki zaspokajające lokalne potrzeby (Bończak-Kucharczyk, Herbst, Chmura, 1998).

Ponadto, przedsiębiorczość stanowi podstawowy stymulator procesów rozwojowych w skali lokalnej i regionalnej, zaś stan lokalnego otoczenia determinuje w znacznym stopniu procesy przedsiębiorcze. Występowanie powyższego sprzężenia, szczególnie w odniesieniu do obszarów słabiej rozwiniętych, sugeruje, że dynamizowanie procesów rozwojowych musi uwzględniać działania na rzecz kształtowania lokalnych warunków sprzyjających przedsiębiorczości (Pławgo, 2005).

Gmina jako podmiot zarządzający rozwojem lokalnym jest wyposażona w szereg instrumentów pozwalających na efektywne stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki. Mając na uwadze prawny aspekt instrumentów rozwoju lokalnego należy stwierdzić, że nie ma jednej ustawy, która by w pełni określała dopuszczalne do zastosowania przez gminę, instrumentarium wsparcia rozwoju przedsiębiorczości. Jest jednak szereg aktów prawnych, w których można odnaleźć zapisy bezpośrednio lub pośrednio mówiące o dostępnych gminie środkach wsparcia lokalnej gospodarki (Ziemianowicz, Mackiewicz, Malinowska, Misiąg, Tomalak, 2001).

Mówiąc o działaniach gminy w zakresie wsparcia przedsiębiorczości gwarantującej przyrost nowych miejsc pracy i wykorzystania zasobów lokalnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju można wymienić następujące:

- tworzenie instytucji wsparcia finansowego (m.in. uruchomienie funduszy poręczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw),
- kreowanie postaw przedsiębiorczych, szczególnie wśród młodych mieszkańców,
- tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości,
- przygotowanie banku danych o nieruchomościach, zawierającego precyzyjne i aktualne informacje dla inwestorów,
- tworzenie i poprawa dostępności do urządzeń infrastruktury (Rak, 2004),
- tworzenie struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego,
- rozwój kooperacji z udziałem miejscowych, istniejących i uruchamianych zakładów produkcyjnych i usługowych,
- stosowanie ulg i zachęt (Potoczek, 2000).

Przedstawione możliwości w działaniach władz gminy, to tylko przykładowe warianty wsparcia lokalnej przedsiębiorczości.

W badaniach na temat „*Kierunki rozwoju powiatów województwa podlaskiego*” przyjęto podział instrumentów obejmujący szeroką gamę prawnie dostępnych gminie metod wsparcia lokalnych procesów rozwojowych, na instrumenty planistyczne, promocyjno-informacyjne, instytucjonalno-organizacyjne, inwestycyjne oraz budżet jako instrument rozwoju lokalnego. Jednocześnie należy pamiętać, że wyodrębnione grupy instrumentów należy traktować jako nawzajem uzupełniające się, tworzące pewną spójną całość. Gmina, w ramach instrumentów planistycznych może ingerować w gospodarkę lokalną poprzez tworzenie, m.in. takich dokumentów i realizację zapisów w nich zawartych, jak strategia rozwoju lokalnego czy plan rozwoju lokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Promocja gminy, podmiotów gospodarczych rynku lokalnego, produktów lokalnych,

wydawanie gazety gminnej i wiele innych podobnych działań, mieści się grupie instrumentów promocyjno-informacyjnych. Instrumenty instytucjonalno-organizacyjne mają na celu tworzenie rozwiązań na rzecz szeroko rozumianej przedsiębiorczości, kształtowanie jej klimatu oraz budowanie urządzeń składających się na tzw. otoczenie, czyli infrastrukturę biznesu. W ramach instrumentów inwestycyjnych można mówić o gminnych inwestycjach w zakresie rozbudowy infrastruktury technicznej, jak i infrastruktury społecznej. Natomiast analiza struktury wydatków i dochodów budżetu gmin, a przede wszystkim jej świadome kształtowanie przekłada się na odpowiednie kształtowanie i realizację kierunków rozwoju lokalnego.

10.3. STOPIEŃ WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNYCH PRZEZ GMINY POWIATU SIEMIATYCKIEGO

Opis metody badawczej

Ocena stopnia wykorzystania instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych przez gminy województwa podlaskiego została dokonana w oparciu o wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w gminach powiatu siemiatyckiego województwa podlaskiego w 2006 roku, w ramach projektu badawczego: *Kierunki rozwoju powiatów województwa podlaskiego*. Udzielającymi odpowiedzi na postawione w kwestionariuszu badawczym pytania, byli wójtowie i burmistrzowie gmin powiatu siemiatyckiego, zaś ankieterami pracownicy naukowcy współpracujący z Białostocką Fundacją Kształcenia Kadr, Wyższą Szkołą Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży oraz Centrum Aktywizacji Rozwoju (CAR) starostwa powiatowego w Siemiatyczach. Wywiadem objęto wszystkie 9 gmin powiatu. Badania dotyczyły instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych wsparcia rozwoju lokalnego możliwych do zastosowania przez gminy, oraz instrumentów planistycznych, promocyjno-informacyjnych, inwestycyjnych oraz budżetu jako instrumentu rozwoju lokalnego.

Analiza zebranych danych

W ramach badań z wykorzystaniem kwestionariusza pytań burmistrzowie i wójtowie gmin powiatu siemiatyckiego zostali poproszeni o wskazanie, jakiego typu działania podejmują na rzecz wsparcia lokalnej przedsiębiorczości. Jak wynika z odpowiedzi (tabela 10.1.) udzielonych przez ankie-

towanych, wszystkie gminy powiatu siemiatyckiego, w ramach wsparcia lokalnej przedsiębiorczości organizowały szkolenia i podnosiły kwalifikacje lokalnych zasobów pracy oraz doskonaliły i upraszczały lokalne przepisy. W pierwszym typie działań, gminy starały się umożliwić lokalnej społeczności dostęp do szkoleń m.in. poprzez kontakt z instytucjami szkoleniowymi oraz użyczenie pomieszczeń do przeprowadzenia szkoleń. Głównymi beneficjentami kursów szkoleniowych byli rolnicy oraz osoby bezrobotne. Jest to istotny instrument z punktu widzenia rozwoju lokalnego, ponieważ zapewnia rozwój w aspekcie społecznym - większa świadomość i wiedza lokalnej społeczności zapewnić może przyszłemu inwestorowi kandydatów do zatrudnienia odznaczających się konkretnymi i poszukiwanymi kwalifikacjami.

Tabela 10.1. INSTRUMENTY WSPARCIA LOKALNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI WYKORZYSTY WANE PRZEZ GMINY POWIATU SIEMIATYCKIEGO

Rodzaj aktywności	Liczba wskazań
1. organizowano szkolenia i podnoszono kwalifikacje lokalnych zasobów pracy	9
2. doskonalono i uproszczono przepisy lokalne	9
3. nawiązano współpracę ponadlokalną	8
4. stworzono bazę lokalnych firm - inwestorów i instytucji otoczenia biznesu	5
5. nawiązano współpracę międzynarodową	4
6. stworzono listę pożądanych rodzajów działalności	4
7. wyznaczono kierunki rozwoju przedsiębiorczości lokalnej	3
8. nawiązano współpracę transgraniczną	3
9. koordynowano działania instytucji i organizacji wspierających przedsiębiorczość	2
10. pozyskano krajowych partnerów gospodarczych	2
11. wspólnie z przedsiębiorcami opracowywano projekty gospodarcze	1
12. współtworzono instytucje otoczenia biznesu	1
13. aktywnie pozyskiwano środki pomocowe na wsparcie sektora MSP	1
14. pozyskano zagranicznych partnerów gospodarczych	1
15. stworzono strefę oferującą specjalne warunki dla przedsiębiorców	0
16. opracowano program wsparcia przedsiębiorczości	0

Źródło: Opracowanie własne.

towanych, wszystkie gminy powiatu siemiatyckiego, w ramach wsparcia lokalnej przedsiębiorczości organizowały szkolenia i podnosiły kwalifikacje lokalnych zasobów pracy oraz doskonaliły i upraszczały lokalne przepisy. W pierwszym typie działań, gminy starały się umożliwić lokalnej społeczności dostęp do szkoleń m.in. poprzez kontakt z instytucjami szkoleniowymi oraz użyczenie pomieszczeń do przeprowadzenia szkoleń. Głównymi beneficjentami kursów szkoleniowych byli rolnicy oraz osoby bezrobotne. Jest to istotny instrument z punktu widzenia rozwoju lokalnego, ponieważ zapewnia rozwój w aspekcie społecznym - większa świadomość i wiedza lokalnej społeczności zapewnić może przyszłemu inwestorowi kandydatów do zatrudnienia odznaczających się konkretnymi i poszukiwanymi kwalifikacjami.

Tabela 10.1. INSTRUMENTY WSPARCIA LOKALNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI WYKORZYSTYWANE PRZEZ GMINY POWIATU SIEMIATYCKIEGO

Rodzaj aktywności	Liczba wskazań
1. organizowano szkolenia i podnoszono kwalifikacje lokalnych zasobów pracy	9
2. doskonalono i uproszczono przepisy lokalne	9
3. nawiązano współpracę ponadlokalną	8
4. stworzono bazę lokalnych firm - inwestorów i instytucji otoczenia biznesu	5
5. nawiązano współpracę międzynarodową	4
6. stworzono listę pożądanych rodzajów działalności	4
7. wyznaczono kierunki rozwoju przedsiębiorczości lokalnej	3
8. nawiązano współpracę transgraniczną	3
9. koordynowano działania instytucji i organizacji wspierających przedsiębiorczość	2
10. pozyskano krajowych partnerów gospodarczych	2
11. wspólnie z przedsiębiorcami opracowywano projekty gospodarcze	1
12. współtworzono instytucje otoczenia biznesu	1
13. aktywnie pozyskiwano środki pomocowe na wsparcie sektora MSP	1
14. pozyskano zagranicznych partnerów gospodarczych	1
15. stworzono strefę oferującą specjalne warunki dla przedsiębiorców	0
16. opracowano program wsparcia przedsiębiorczości	0

Źródło: Opracowanie własne.

Osiem spośród dziewięciu gmin regularnie współpracuje z innymi samorządami, dzieląc się doświadczeniami w zakresie wsparcia lokalnej przedsiębiorczości.

Analizując wykorzystanie instrumentów wsparcia lokalnej przedsiębiorczości należy zwrócić szczególną uwagę na kilka z nich. Tylko cztery z dziewięciu gmin stworzyło listę pożądanych rodzajów działalności i tylko trzy wyznaczyły kierunek rozwoju gospodarki lokalnej. Widoczny jest więc brak w większości gmin badanego powiatu czytelnego wskazania dla potencjalnych przedsiębiorców z rynku lokalnego lub inwestorów zewnętrznych, w którym kierunku mogą się rozwijać i tym samym liczyć na pomoc ze strony lokalnego samorządu.

Tylko jedna gmina, wspólnie z przedsiębiorcami opracowała projekty gospodarcze. A przecież rozwój lokalnej przedsiębiorczości w istotnym stopniu uzależniony jest od współpracy władz lokalnych z przedsiębiorcami. Można z pełnym przekonaniem stwierdzić, iż dzięki poprawnym relacjom korzyści mogą odnieść obie strony (Krajewski, Śliwa, 2004).

Analizując tabelę 10.1. należy stwierdzić, iż aktywność gmin w powiecie siemiatyckim w zakresie wsparcia lokalnej przedsiębiorczości jest stosunkowo niska. Na negatywną ocenę zasługuje brak we wszystkich badanych gminach formalnie opracowanego programu wsparcia lokalnej przedsiębiorczości. Programu, zbieżnego z założeniami strategii rozwoju gminy czy też planem rozwoju lokalnego, zawierającego zbiór instrumentów wsparcia przedsiębiorczości i wyznaczającego kierunki rozwoju przedsiębiorczości w perspektywie kilku najbliższych lat.

Samorząd lokalny, obok działań bezpośrednio wspierających lokalną przedsiębiorczość, może oddziaływać również pośrednio na warunki prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Mowa tutaj o instrumentach budowy szeroko rozumianego klimatu przedsiębiorczości.

Można zauważyć, że gminy w tym zakresie wykazują nieco większą aktywność niż w przypadku działań bezpośrednich. Każdy z dziewięciu samorządów gminnych powiatu siemiatyckiego dba w szczególności o to, by być urzędem przyjaznym dla klienta. Prawie wszystkie gminy (osiem) wykorzystują do budowy pozytywnego klimatu przedsiębiorczości, zniżki w stawkach podatkowych oraz poprawiają estetykę lokalnego krajobrazu. Jest to w szczególności ważne w przypadku badanego powiatu, który jest bardzo atrakcyjnym turystycznie obszarem województwa podlaskiego (tabela 10.2.).

Godne pochwały są działania ośmiu gmin, jeśli chodzi o regularne kontakty z lokalnymi przedsiębiorcami oraz działania na rzecz wzbudzania postaw przedsiębiorczych w społeczności lokalnej. Zmiana postaw w społeczności lokalnej,

w tym w postawach osób zamieszkałych na obszarach wiejskich jest jednym z bardzo istotnych elementów służących rozwojowi lokalnemu, tak w aspekcie społecznym jak i gospodarczym. Chodzi tu głównie o zachęcanie osób zatrudnianych w rolnictwie do podejmowania wysiłków w kierunku utworzenia działalności pozarolniczej na własny rachunek.

Obok pozytywnych działań, jakie czynią władze gmin na rzecz budowy klimatu przedsiębiorczości należy zwrócić uwagę na brak gwarancji i poręczeń kredytowych. Wobec dużego zapotrzebowania polskich przedsiębiorców na kapitał, a jednocześnie utrudnionego dostępu do kapitałów obcych, (np. spowodowanego niedostatecznym zabezpieczeniem kredytu, brakiem historii kredytowej) ogromną rolę odgrywają fundusze poręczeń kredytowych. Władze samorządowe, obok organizacji skupiających przedsiębiorców, są najczęściej inicjatorami i udziałowcami tych instytucji (Kosiedowski 2005).

Tabela 10.2. INSTRUMENTY BUDOWY KLIMATU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI WYKORZYSTYWANE PRZEZ GMINY POWIATU SIEMIATYCKIEGO

Rodzaj aktywności	Liczba wskazań
1. budowa wizerunku gminy jako urzędu przyjaznego dla klienta - przedsiębiorcy	9
2. stosowanie stawek podatkowych niższych od maksymalnych	8
3. poprawa estetyki lokalnego krajobrazu	8
4. regularne kontakty ze środowiskiem przedsiębiorców	8
5. wzbudzanie idei przedsiębiorczości w społeczności lokalnej	8
6. zakup dóbr i usług na lokalnym rynku	7
7. organizowanie ruchu turystycznego	6
8. ułatwianie dostępu do informacji gospodarczej	5
9. współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz promocji przedsiębiorczości	4
10. pomoc w pozyskiwaniu krajowych i zagranicznych partnerów zagranicznych	3
11. współfinansowanie przedsięwzięć wspierających przedsiębiorczość	3
12. organizowanie konkursów popularyzujących postawy przedsiębiorcze	1
13. tworzenie spółek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego	0
14. zapewnianie gwarancji kredytowych i poręczeń przedsiębiorcom	0

Źródło: Opracowanie własne.

Rzeczą oczywistą jest fakt, iż gmina tego typu działalności nie jest w stanie samodzielnie podjąć. Natomiast działania takie można dokonywać tworząc związki z innymi gminami powiatu lub gminami sąsiednimi z innych powiatów (jak to ma miejsce w powiecie łomżyńskim województwa podlaskiego, gdzie utworzono Łomżyński Fundusz Kredytowy, przy współdziałaniu Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego).

Gmina jest bez wątpienia jednym z najważniejszych podmiotów lokalnego rynku, który wykorzystując szereg instrumentów, w tym w głównej mierze instrumenty instytucjonalno-organizacyjne może z powodzeniem kreować korzystne warunki dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Analiza działań gmin powiatu siemiatyckiego wykazała, że gminom łatwiej przychodzi stosowanie instrumentów pośredniego wsparcia lokalnej przedsiębiorczości, niż wspieranie rynku lokalnego działaniami bezpośrednimi. Niewątpliwie wynika to z konieczności większego zaangażowania, tak finansowego jak i osobistego władz lokalnych w przypadku drugiej grupy instrumentów. Widoczny jest także brak długofalowej wizji rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, wpływający między innymi z braku opracowanych programów wsparcia przedsiębiorczości na rynku lokalnym, jak i w ograniczonym stopniu sformułowanych kierunków rozwoju lokalnego rynku w aspekcie gospodarczym. W sukurs gminom w zakresie kreacji lokalnego środowiska przedsiębiorczości mogłaby przyjść, stworzona z inicjatywy i przy współdziałaniu gmin, instytucja otoczenia biznesu, np. fundusz poręczeń kredytowych czy też agencja rozwoju lokalnego, która by wsparła i jednocześnie odciążała gminy w zakresie działań na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Ważnym podkreślenia jest fakt, iż o skuteczności stosowanych instrumentów, mierzonej w głównej mierze przyrostem liczby przedsiębiorstw oraz wzrostem przychodów firm istniejących, często nie decyduje ilość stosowanych instrumentów, ale ich wzajemne powiązanie i uzupełnianie się, tak by umożliwić osiągnięcie efektu synergii. Stąd ważne jest w pierwszej kolejności wyznaczenie kierunków, a następnie metod wsparcia, by efektywnie wykorzystywać lokalne zasoby rzeczowe i ludzkie, służące rozwojowi przedsiębiorczości.

CZĘŚĆ III.

W Y B R A N E P R O B L E M Y

F U N K C J O N O W A N I A

O R G A N I Z A C J I P U B L I C Z N Y C H

11. NAJNOWSZE ZMIANY ORGANIZACYJNE W PUBLICZNYCH INSTYTUCJACH RYNKU PRACY w NIEMCZECH

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), analizując oraz rekomendując zmiany w organizacji i zarządzaniu służbami rynku pracy, wskazuje pożądane kierunki zmian zarówno w sferze odpowiedzialności politycznej, jak i w zakresie zarządzania instytucjami rynku pracy. W najnowszym Raporcie zauważa ona generalną tendencję zmian w organizacji państwowych służb zatrudnienia, polegającą na przenoszeniu kompetencji w dół, przy opracowywaniu na poziomie centralnym standardów świadczenia usług (Raport MOP, 2006). W odniesieniu do sfery politycznej MPO zwraca uwagę na konieczność budowania lokalnych partnerstw rynku pracy, ustalania systemów wartości i polityk, które są następnie wdrażane przez organizacje rynku pracy. Podkreśla się przy tym konieczność ciągłego procesu planowania strategicznego połączonego z okresowymi przeglądaniami realizacji celów. Bardzo duży nacisk kładzie się na system monitorowania osiągniętych wyników. MOP postuluje, aby mierzenie i ocena postępów były

⁵ W Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, od lutego 2005 r. do października 2007 r. jest realizowany projekt, pt. „Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy”, finansowany ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego z Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”; działanie Lib SPO RZL. W ramach tego projektu przeprowadzono rozległe badania w powiatowych urzędach pracy oraz w ich otoczeniu. Jednocześnie zapoznano się z najnowszymi doświadczeniami innych krajów, gdyż ten sektor usług publicznych jest aktualnie restrukturyzowany w wielu krajach europejskich.

przeprowadzane w duchu konstruktywnym, umożliwiającym rozwiązywanie problemów (Raport MOP, 2006).

Zmiany organizacyjne w instytucjach rynku pracy są zdaniem MOP konieczne ze względu na zmiany polityki rynku pracy, a także metod zarządzania organizacjami publicznymi. Najważniejsze z tych zmian to decentralizacja, integracja służb i usług oraz konkurencyjność w świadczeniu usług (Raport MOP, 2006). Mówiąc o decentralizacji podkreśla się, że centrum powinno wypracowywać ogólną politykę, zasady finansowania oraz metody monitorowania i oceny działań. Natomiast konsekwencją przeniesienia wykonywania zadań na poziom lokalny jest, zdaniem MOP, konieczność zapewnienia samodzielności decyzyjnej dyrektorom instytucji. Drugim ważnym problemem organizacyjnym wskazywanym przez MOP jest konieczność powiązania różnych programów i usług rynku pracy, gdyż dotyczą one tych samych adresatów i świadczone w powiązaniu mogą dać synergiczny efekt wzmacniający ich rezultaty. Postuluje się powiązanie pośrednictwa pracy z wypłatą świadczeń i aktywnymi programami rynku pracy.

MOP dużo uwagi poświęca też wprowadzaniu konkurencji w świadczeniu usług rynku pracy. W tej sferze usług w różnych krajach obserwuje się zarówno prywatyzację zadań, jak i zlecenie podwykonawstwa - przy wspieraniu go funduszami publicznymi i bez wspierania, a także funkcjonowanie systemu bonów.

Wśród coraz częściej stosowanych narzędzi i metod zarządzania w organizacjach rynku pracy, MOP zwraca uwagę na wdrażanie zasad zarządzania jakością, któremu towarzyszy skupienie uwagi na satysfakcji użytkowników usług, zmiana metod pracy i standardów usług. Bardzo dużo uwagi poświęca wykorzystaniu technologii informatycznych i systemów łączności dla doskonalenia komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, a także programom szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników.

Ten krótki przegląd postulowanych przez Międzynarodową Organizację Pracy zmian w organizacji świadczenia usług rynku pracy jest dobrym tłem dla analizy zmian organizacyjnych przeprowadzonych w ostatnich latach w publicznych instytucjach rynku pracy w Niemczech.

11.1. UWARUNKOWANIA ZMIAN ORGANIZACYJNYCH W PUBLICZNYCH INSTYTUCJACH RYNKU PRACY W NIEMCZECH

W ostatnich dwóch latach w Niemczech przeprowadzono bardzo głęboką reformę systemu świadczeń socjalnych. Aby zrozumieć, dlaczego doszło do tej reformy, jak również determinację w jej wdrażaniu warto prześledzić kilka podstawowych danych (tabela 11.1.). Do 2005 r. w Niemczech funkcjonowały obok siebie dwa niezależne, nie wspomagające się nawzajem systemy: system pomocy dla bezrobotnych i system pomocy społecznej. W latach 1991-2002, liczba osób pobierających świadczenia i suma udzielonych świadczeń bardzo wzrosła.

**Tabela 11.1. WYBRANE PARAMETRY SYSTEMU ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH
W NIEMCZECH**

Rok	System pomocy dla bezrobotnych	System pomocy społecznej
1991	Liczba osób pobierających świadczenia - 400 tys. osób	Liczba osób pobierających świadczenia - 2 mln osób
2002	Liczba osób pobierających świadczenia - 1,66 mln osób Koszt pobieranych świadczeń - 11,8 mld € Koszty włączenia do rynku pracy - 4,2 mld € Personel/administracja - 0,9 mld €	Liczba osób pobierających świadczenia - 2,7 mln osób Koszt pobieranych świadczeń - 8,3 mld € Koszty włączenia do rynku pracy - 2,1 mld € Personel/administracja - 1,3 mld €

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bundesagentur für Arbeit, 2006).

Oba systemy były finansowane z podatków. Pomoc finansowa dla bezrobotnych była naliczana w stosunku do wysokości ostatniego zarobku, zaś pomoc socjalna wynikała z przyjętego poziomu godnego życia określonego przez „kwotę minimalną zasiłku”. Osoba, która straciła pracę mogła żyć z zasiłku dla bezrobotnych. Po utracie pracy, przez 2 lata pomoc płacona była z systemu świadczeń dla bezrobotnych, potem zastępował ją zasiłek z pomocy społecznej - często do końca życia. Zasiłki socjalne w starym systemie dostawały zarówno osoby, które wcześniej pracowały jak i te, które pozostawały dłużej bez pracy. W efekcie pomoc dla bezrobotnych wspierała sytuację pozostawania w tym stanie przez dłuższy okres czasu, nawet na resztę życia. Przyrost liczby osób pozostających na zasiłkach bardzo silnie wpływał na politykę podatkową. Każde

zatrudnienie wiąże się z koniecznością opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. W sytuacji, gdy coraz więcej ludzi jest na zasiłkach i coraz więcej nie płaci składek to system zaczyna być niewydolny. W takiej sytuacji niezbędna jest zmiana polityki zatrudnienia.

Wdrożona reforma w dużej mierze nawiązuje do zmian postulowanych przez MOP. Podstawę prawną stanowi dla niej Kodeks Socjalny II. Nowa idea pomocy jest realizowana przez połączenie pomocy socjalnej z zasiłkami dla bezrobotnych (oba świadczenia dotyczą często tych samych rodzin). Takie połączenie zapewnia z jednej strony skuteczną pomoc w ponownym wejściu na rynek pracy, z drugiej zaś pomoc społeczną dla osób bezradnych. W nowym systemie są 2 rodzaje zasiłków dla bezrobotnych: I - kierowany dla osób posiadających dużą szansę na powrót do pracy i II - dla długotrwale bezrobotnych.

W celu realizacji zmienionych zadań utworzono nową organizację *Arbeitsgemeinschaft - ARGE* (*Bundesagentur für Arbeit*, 2006). Jest to mieszana (samorządowo-rządowa) grupa robocza. Ma ona charakter Agencji, na czele której stoi zgromadzenie podmiotów założycielskich. Ciało to zbiera się 4 razy w roku. Należy do niego opracowanie ogólnej strategii i podejmowanie kluczowych decyzji, zatwierdzanie projektu budżetu, ustalanie celów, zatwierdzanie planów, wybór prezesów. Agencją kieruje zarząd z przewodniczącym i zastępcą, którymi są na zmianę przedstawiciele gminy i Agencji Pracy, wybierany przez zgromadzenie na 3 lata. Prezesowi zarządu, podlega 3 dyrektorów odpowiadających za: kontakty z pracodawcami, sprawy operacyjne, sprawy personalne i finansowe. Struktura Agencji zdominowana jest zespołami zadaniowymi, które są uporządkowane w pionach. Na czele każdego pionu stoi kierownik pionu. Piony odpowiadają rejonom miasta. Oprócz tego występuje pion skupiający zespoły obsługujące młodzież i osoby niepełnosprawne w obszarze całego miasta.

Przed reformą z IV 2005 r., pomoc dla bezrobotnych była finansowana ze środków państwa, a świadczenia socjalne z budżetu gminy. Skutkiem decyzji o połączeniu świadczeń i źródeł ich finansowania była decyzja o powołaniu tego mieszanego tworu. Pion zadań gminy finansuje koszty bytowe - mieszkanie, opłaty, opieka nad dziećmi. Pracują tu dawni pracownicy gminy. Pion Agencji Pracy, dysponujący środkami państwowymi, odpowiada głównie za reintegrację w rynek pracy (dalsze kształcenie, poprawa szans bezrobotnych na znalezienie pracy na dłuższy okres, wypłata zasiłku dla bezrobotnych II, itd.). Pracują tu dawni pracownicy agencji pracy. Sytuacja ta niesie ze sobą ogromne napięcia. Połączone zostały bowiem dwa światy. Samorządy niemieckie wywalczyły sobie dużą samodzielność decyzyjną, podczas gdy w administracji centralnej panuje nadal bardzo silna hierarchia. To rodzi napięcia oraz problemy i jest dużym wyzwaniem dla zarządzania. Stworzenie tej struktury jest przykładem bezpo-

średniej realizacji zaleceń MOP, związanej z postulowaną integracją usług rynku pracy.

Sieć ARGE objęła całe Niemcy. Od strony politycznej system został precyzyjnie określony. Koncepcja polityczna była jednorodna, ale pozostała swoboda, co do sposobu organizacji ARGE. Nie było jednocześnie przymusu wchodzenia w strukturę ARGE. Gdy któraś z gmin uważała, że sama sobie poradzi z tymi zadaniami to mogła je sama przejąć w całości. Tak zrobiło 65 gmin w Niemczech.

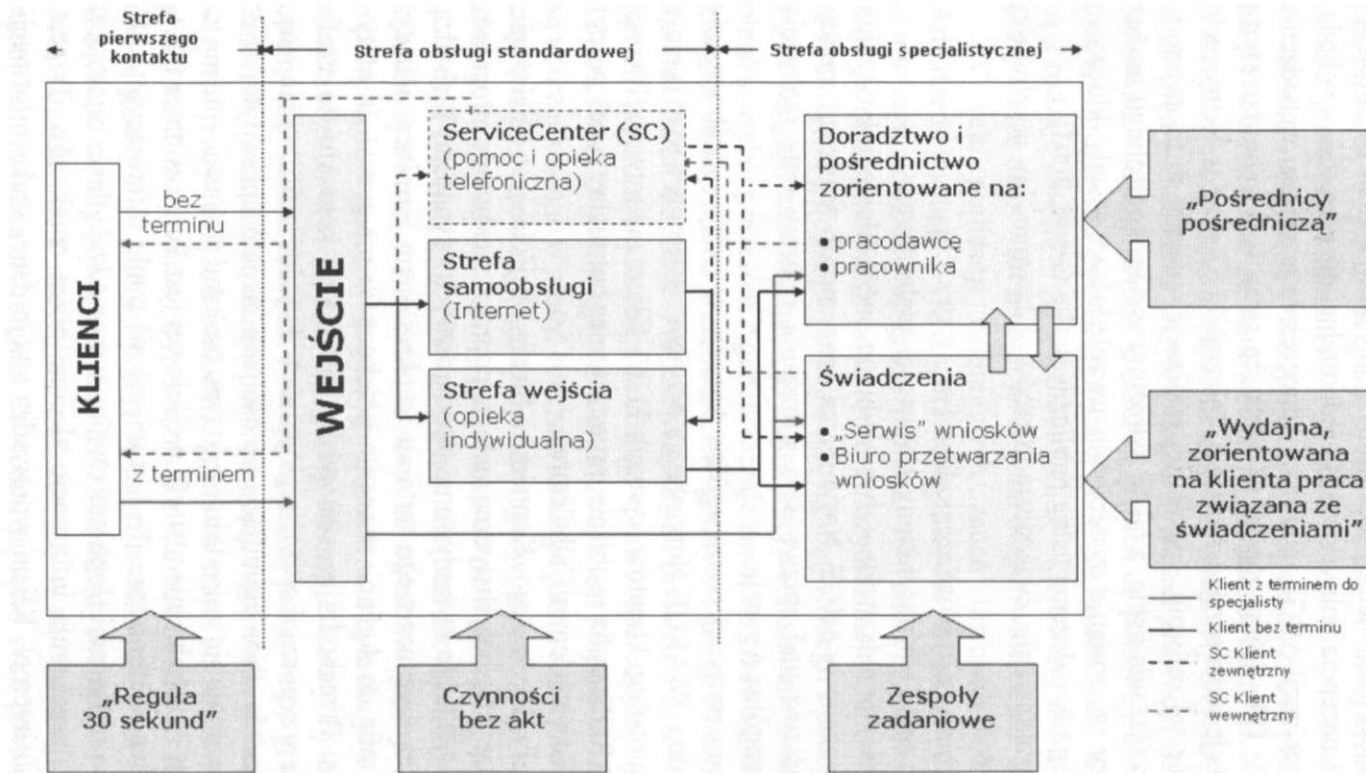
Analizując ideę tej reformy, sposób jej realizacji - dający dużą swobodę organizatorom świadczenia usług, a także wdrożony system kontrolingu można zauważyć, że przy tej zmianie systemowej uwzględnione zostały kluczowe warunki skutecznego świadczenia usług publicznych (Le Grand, 2003):

- Podmiotowe traktowanie świadczeniobiorców i dawanie im możliwości limitowanego wyboru,
- Stwarzanie bodźców dla świadczeniodawców,
- Nie naruszanie zasad równości i innych wartości społecznych.

W dalszej części przedstawiono dwa wybrane szczegółowe rozwiązania organizacyjne wdrożone w ARGE Norymberga oraz sposób realizacji zasady nadzoru przez państwo nad sprawnością wdrażania reformy oraz realizacją zadań przez poszczególne Agencje.

Jak wspomniano powyżej poszczególne Agencje w różny sposób organizują wykonanie usług. WARGE Norymberga przyjęto następujące rozwiązanie w zakresie procesu obsługi klientów (rysunek 11.1.). Klient ma trzy możliwości dostępu do usług ARGE: tafia osobiście, przez internet (wirtualny rynek pracy) lub przez telefon (ServiceCenter/Call Centre).

Zadaniem Strefy Pierwszego Kontakt i Strefy Wejścia jest odciążenie komórek wykonujących specjalistyczne usługi, poprzez sterowanie procesem przepływu klientów, a także wykonywanie standardowych czynności. Wchodzą do nich klienci: bez wyznaczonego terminu i z określonym terminem wizyty. Interesant, który tafia do Agencji w swoim przekonaniu ma prawo do otrzymania świadczenia. Przechodzi ze stanowiska pierwszego kontaktu do strefy wejściowej i jest tu przyporządkowany regionalnie - do jednej z filii - północna, południowa i zachodnia. Pion zajmujący się osobami niepełnosprawnymi oraz rehabilitowanymi zajmuje się wszystkimi tego typu osobami z miasta - nie ma tu rejonizacji. Częścią i uzupełnieniem strefy wejściowej jest ServiceCenter (SC). Klient składa sprawę telefonicznie. To jest więcej niż punkt informacyjny. SC ma pełny dostęp do informacji. Jego pracownicy wprowadzają dane, rejestrują, umawiają terminy, przekazują informacje zlecone przez opiekunów. Trzecia ścieżka kontaktu to internet. Klient wprowadza swoje dane, szuka informacji o miejscach pracy u pracodawców.



Rysunek 11.1. STRUKTURA ORGANIZACJI ZORIENTOWANEJ NA EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE CZASU W PROCESACH PODSTAWOWYCH (PRZYKŁAD ARGE NORIMBERGA)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bundesagentur für Arbeit, 2006).

Strefa Pierwszego Kontakt. Jej zadaniem jest zarejestrowanie, udzielenie podstawowych informacji i skierowanie klienta do odpowiedniej strefy wejścia. Obowiązuje tu reguła 3C - w ciągu tego czasu pracownik ma odnotować - imię, nazwisko i sprawę w której klient się zgłosił. Klient przedstawia tu swoją sprawę - albo szuka informacji, albo pracy, albo zasiłku. Ze strefy pierwszego kontaktu jest kierowany do odpowiedniego pionu.

Strefa Wejścia. Chcąc odciążyć pracowników pośrednictwa i doradztwa od zadań administracyjnych, niektóre zadania realizowane są „na wejściu”. Jest to tzw. strefa bez dokumentacji. Osoba zarejestrowana otrzymuje termin wizyty i zostaje przydzielona do swojego opiekuna, który odtąd będzie ją indywidualnie prowadził. Od tego momentu te osoby zawsze kierują się do określonej filii i określonej osoby, która będzie je obsługiwać.

Strefa usług specjalistycznych. Dociera do niej około 20% klientów. Ze strefy wejścia, przechodzą oni do właściwego dla siebie pionu (przyporządkowanie terytorialne) gdzie wykonywane są czynności specjalistyczne: doradztwo i pośrednictwo - zorientowane na pracodawcę i pracobiorcę oraz wykonywane są świadczenia (całkowita obsługa wniosków oraz ich opracowanie i przetwarzanie).

Można wyróżnić 3 rodzaje klientów:

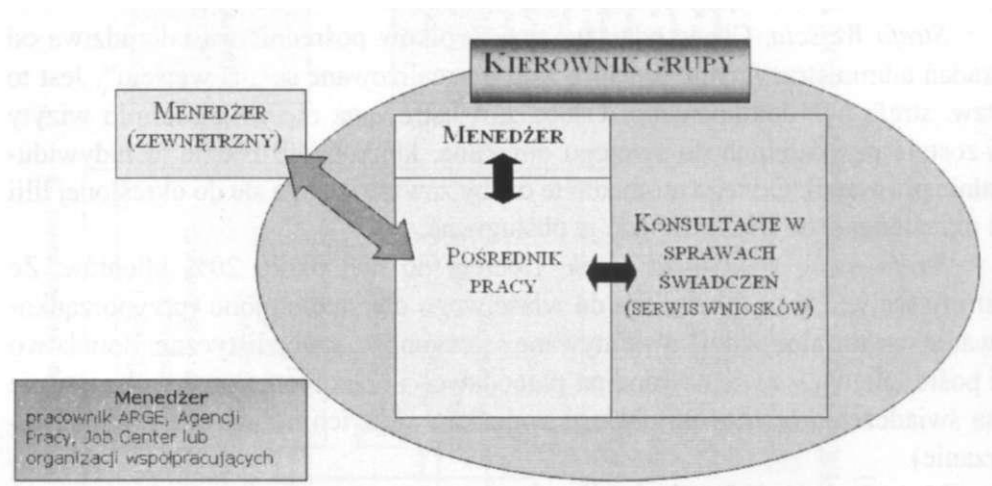
1. I Klient - ma uzgodniony termin przyjęcia. Może pominąć strefę I Kontakt, idzie bezpośrednio tam gdzie został skierowany.
2. II Klient - przychodzi po raz pierwszy. Podaje w strefie I Kontakt swój kod pocztowy. W zależności od tego gdzie mieszka kierowany jest na inne piętro - do strefy swojego wejścia. Jego dane są wprowadzane do programu komputerowego, a on dostaje swój numer i jest przyjmowany przez odpowiedniego pracownika w strefie wejścia.
3. Nietypową ścieżkę mają pracodawcy, którzy chcą złożyć zapotrzebowanie. Kierują się bezpośrednio do jednostki rejestrującej zapotrzebowania i są natychmiast przyjmowani.

Nowością jest też wdrożenie systemu nadzoru bazującego na wskaźnikach, pokazujących np., jaki jest czas oczekiwania na termin, jak szybko są realizowane wnioski. Te wskaźniki są analizowane i porównywane, a każdy zespół jest informowany jak plasuje się na tle innych pod kątem tempa realizacji zadań.

Nowa organizacja pracy opiera się na zespołach zadaniowych, bazujących na układzie terytorialnym. Okręg miejski podzielony jest na kilka części i każdy mieszkaniec wie, gdzie przynależy. Zespoły robocze są tworzone tak, żeby mogły być porównywane. WARGĘ Norymberga jest ich 20. Są tak zorganizowane, aby zapewnić zasadę konkurencyjności. Zespoły pracujące w różnych filiach/pionach tego samego Urzędu (czyli obsługują mieszkańców różnych

rejonów miasta) są ze sobą porównywane. Zespoły pracujące z młodzieżą i niepełnosprawnymi są porównywane z innymi ARGE.

Zespół zadaniowy w ARGE realizuje 2 rodzaje zadań: odpowiada zarówno za reintegrację - znalezienie pracy ludziom w trudnej sytuacji życiowej, a także za świadczenia. Kieruje nim kierownik grupy (rysunek 11.2.).



Rysunek 11.2. STRUKTURA GRUPY OPERACYJNEJ - ZESPOŁU ZADANIOWEGO

Źródło: (Bundesagentur für Arbeit, 2006).

Ponieważ przewidziana jest pewna kreatywność w tworzeniu struktury zespołów, dlatego ważny jest jednolity system celów, który obowiązuje wszystkich, niezależnie od tego jak są zorganizowani. Gdyby najważniejszym kryterium oceny była wydajność (ekonomiczność) to sensowniejsze byłoby rozdzielanie tych zespołów, wg specyfiki zadań. Najważniejszym kryterium oceny jest dla nich skuteczne łączenie różnego rodzaju usług i skuteczna integracja społeczna.

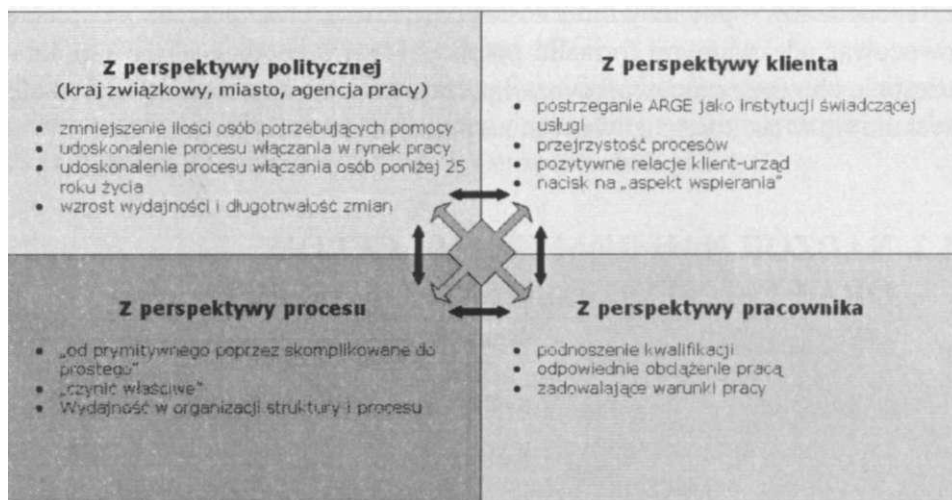
Wewnętrzne problemy organizacyjne wynikają z faktu połączenia administracji samorządowej (pomoc społeczna) i rządowej (bezrobotni). Zewnętrzni eksperci starają się pomóc w połączeniu tych dwóch światów poprzez doskonalenie zasad pracy zespołowej i zarządzania zespołami. Dochodzi do silnych napięć i konfliktów, ale dzięki temu budowana jest nowa kultura organizacyjna. Celem tej wspólnej pracy jest skupienie się na kliencie z dwóch perspektyw. Dla klienta problem jest brak pracy i środków do życia. Jeżeli tak jest, to powinna być monitorowana jego sytuacja, np. odrzucenie oferty pracy przez klienta powinno natychmiast powodować blokadę części świadczenia - czyli w efekcie jego zmniejszenie, jednocześnie zmiana sytuacji życiowej - np. rozwód i utrata

części dochodów - powinny zaraz zostać dostrzeżone przez pośrednika/opiekuna i owocować adekwatnymi formami pomocy. Musi zachodzić ścisła współpraca w zespole obu grup pracowników, w interesie klienta i społeczeństwa. Ten efekt uzyskuje się w tak zorganizowanych zespołach zadaniowych.

11.2. NADZÓR NAD REALIZACJĄ CELÓW ORAZ EFEKTYWNOŚCIĄ PRACY ARGE

Międzynarodowa Organizacja Pracy przywiązuje dużą wagę do konieczności monitorowania osiąganych wyników. Jest to szczególnie ważne przy zmianie systemu świadczenia usług. Przy wdrażaniu reformy usług społecznych, w tym usług rynku pracy w Niemczech, dopuszczono dużą swobodę w zakresie wewnętrznej organizacji świadczenia usług. Ta sytuacja wymagała przyjęcia szczególnie precyzyjnego systemu nadzoru nad osiąganiem założonych celów. Wdrożone rozwiązanie kładzie duży nacisk na monitoring, zarówno procesu wdrażania reformy, jak i bieżącej realizacji zadań. Omawiając zasady pracy zespołów zadaniowych, wspomniano powyżej, że w ARGE wyznaczone są standardy obsługi i że poszczególne zespoły zadaniowe są ze sobą porównywane. System kontrolingu obejmuje też wszystkie Agencje działające w Niemczech.

W Centrali (Bundesagentur für Arbeit) została wyodrębniona komórka obsługująca wszystkie ARGE i ServiceCenter w Niemczech, w zakresie analiz jakości, skuteczności i wydajności. Podstawowym narzędziem dla oceny skuteczności i wydajności są zestawy wskaźników opracowane wg schematu Zrównoważonej Karty Wyników (rysunek II.3.). Jakość usług i pracy badana jest poprzez przeprowadzanie i analizowanie ankiet wśród klientów i pracowników oraz telefoniczne wywiady dotyczące opinii na temat uzyskanych usług. Udzielane informacje są co jakiś czas weryfikowane. Wdrożony został również system benchmarkingu, pozwalający oceniać stopień realizacji celów oraz wprowadzający namiastkę konkurencji pomiędzy Agencjami i zespołami zadaniowymi. Wszystkie zbierane i przetwarzane informacje są następnie porównywane zarówno w odniesieniu do poszczególnych ARGE, jak i w układzie ich wewnętrznych jednostek organizacyjnych.



Rysunek 113. ZRÓWNOWAŻONY SYSTEM CELÓW ARGE NORYMBERGA

Źródło: (Bundesagentur für Arbeit, 2006).

Przyjęto 4 perspektywy oceny (rysunek 11.3.):

Perspektywa polityczna, celów państwa (kraju związkowego), miasta i Agencji Pracy

- zmniejszenie liczby osób potrzebujących pomocy
- poprawa procesu włączenia w aktywność zawodową
- poprawa włączania w rynek pracy osób poniżej 25 roku życia
- wzrost rentowności i długotrwałości zmian

Perspektywa procesu - zapewnienie prawidłowości przebiegu procesów - robić to, co należy we właściwy sposób, zdefiniowanie wydajności procesów.

- „od prymitywnego poprzez skomplikowane do prostego”
- „czynić właściwie”
- wydajność w organizacji struktury i procesu

Perspektywa klienta - zweryfikowanie stworzenia pozytywnej relacji pomiędzy urzędem a klientem.

- postrzeganie ARGE jako instytucji świadczącej usługi
- przejrzystość procesów
- pozytywne relacje klient-urząd
- nacisk na aspekt „wspierania”

Perspektywa pracowników - zadowolenie i rozwój pracowników

- podnoszenie kwalifikacji
- odpowiednie obciążenie pracą
- zadowalające warunki pracy

Głównym problemem było skwantyfikowanie oraz ujednoczenie tak sformułowanych celów. Cele polityczne zostały zdefiniowane centralnie przez rząd, a dla pozostałych perspektyw, Agencje opracowały je same. Cele dotyczące pracowników zostały wypracowane w drodze warsztatów z pracownikami. W ten sposób ustalono co jest dla nich ważne. Warsztaty objęły pracowników i kierowników zespołów. Opracowano w ten sposób system celów, który jest możliwy do realizacji. Każdemu celowi przypisano mierzalny wskaźnik (tabela 11.2.).

Tabela 11.2. CELE I ODPOWIADAJĄCE IM MIERZALNE WSKAŹNIKI

Cele	Zmniejszenie zapotrzebowania na pomoc	Poprawa procesu włączenia w aktywność zawodową	Poprawa włączenia osób poniżej 25 roku życia	Wzrost rentowności i długotrwałości zmian
Wskaźniki	Zmniejszenie środków wydatkowanych na zasiłek II	Liczba udanych integracji (włączenia w aktywność zawodową	Liczba udanych integracji osób poniżej 25 roku życia	Koszty jednej integracji

Źródło: (Bundesagentur für Arbeit, 2006).

W odniesieniu do głównego celu, tzn. wzrostu stopnia integracji, oblicza się stopę integracji dla określonego okresu czasu. Wskaźnik ten oblicza się dzieląc liczbę udanych integracji przez liczbę osób pozostających w kontakcie powiększoną o osoby, które w danym okresie czasu nawiązały kontakt. W okresie I-V 2006 r. w ARGE Norymberga było 2 618 udanych integracji. Jednocześnie w tym samym czasie było 32 442 osób pozostających w kontakcie. Oznacza to, że wskaźnik integracji wyniósł: $2618/32442 = 8,1\%$ (tabela II.3.). Aby móc interpretować tak wyliczane wskaźniki efektywności, cały obszar Niemiec podzielono na 17 różnych typów regionów, ze względu na specyfikę rynków pracy i problemów społecznych. Wg tej klasyfikacji, np.:

Typ 1: duże miasta z korzystną koniunkturą na rynku pracy.

Typ 2: miasta średniej wielkości, z korzystną koniunkturą na rynku (wysoki PKB).

Typ 3: wydzielone miasta z niekorzystną koniunkturą na rynku (m.in. Norymberga, Kolonia, Hamburg, Brema).

Typ 4: wydzielone miasta w Zagłębiu Rurhy z niekorzystną koniunkturą na rynku pracy.

Typ 7: obszary miejskie w zachodniej i wschodniej części Niemiec z niekorzystną koniunkturą na rynku pracy.

Typ 12: obszary wiejskie z bardzo korzystną koniunkturą na rynku pracy.

W ramach typu 3, miast wydzielonych z powiatu, charakteryzujących się niekorzystną sytuacją na rynku pracy znalazło się 19 miast, w tym Norymberga. Są one ze sobą porównywalne, ponieważ cechują się podobną strukturą rynku pracy.

Tabela 11.3. Stopa integracji w ARGE Norymberga, w okresie I-V 2006 r. na tle wskaźników integracji w innych (porównywalnych) ARGE, typu 3

Stopa integracji	Stan: maj 2006
Norymberga	8,1%
ARGE najbardziej podobne do Norymbergi	4,2%
ARGE dość podobne do Norymberg	6,75%
Przeciętna dla typu 3	6,6%

Źródło: (Bundesagentur für Arbeit, 2006).

Wskaźniki przeciętne dla grupy są punktem odniesienia dla każdego ARGE w danej grupie. Następnie starają się znaleźć w grupie takie ARGE, które są im najbliższe, najlepiej z nimi porównywalne. To jest podstawa do ocen i do zarządzania w skali państwa. Zostawia się ARGE dość duży zakres swobody, co do sposobu zorganizowania świadczenia usług. Dlatego też, zgodnie z zasadami efektywnego nadzoru (Lis, Sterniczuk, 2005) muszą być prowadzone pomiary żeby móc zarządzać całą strukturą, wykonywaniem zadań, procesem osiągania zamierzonych celów.

Analiza wybranych metod doskonalenia świadczenia usług w instytucjach rynku pracy w Niemczech pozwoliła stwierdzić, że generalnie są one zgodne ze współczesnymi tendencjami zmian w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Kładą nacisk na efektywność świadczenia usług, usprawnianie procesów obsługi, zintegrowanie różnych rodzajów usług, skupienie uwagi na kliencie -zindywidualizowanie usług, polepszenie dostępu, odciążenie pracowników specjalistów od zadań czysto administracyjnych i informacyjnych, wprowadzenie nowych technologii do procesu świadczenia usług, zorganizowanie i wdrożenie systemu kontrolingu w skali ogólnokrajowej i wewnątrz organizacyjnej. Można też zauważyć dużą zbieżność zmian organizacyjnych wdrożonych w publicznych instytucjach rynku pracy w Niemczech z najnowszymi rekomendacjami Międzynarodowej Organizacji Pracy.

12. WPŁYW UWARUNKOWAŃ ZEWNĘTRZNYCH I WEWNĘTRZNYCH NA ZMIANY W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYMI INSTYTUCJAMI KULTURY

Zniesienie ograniczeń wynikających z monopolu państwa w sprawach kultury i jednocześnie radykalne ograniczenie jego opiekuńczych funkcji postawiło środowiska twórcze i cały system upowszechniania kultury wobec zupełnie nowych problemów. Otwartej możliwości swobodnego przepływu wartości i treści towarzyszyło ograniczenie jej realizacji, wynikające ze względów ekonomicznych. Wśród zadań, które zostały w ramach decentralizacji przekazane do realizacji samorządom terytorialnym znalazły się m.in. te związane z zaspokajaniem potrzeb społecznych w zakresie kultury.

Najbardziej zauważalną zmianą w sferze kultury jest to, że stała się ona towarem, a powstający rynek wyzwolił konkurencję wraz z wszelkimi jej przejawami: upadkiem niektórych starych i powstawaniem nowych instytucji oraz form oddziaływania kulturalnego. Urynkowanie kultury sprawiło, że wzrosła zależność między poziomem ceny a wartością formy i treści przekazów kulturalnych. Wobec masowości tanich wytworów kultury oraz szybko zmieniającej się mody, ogólny poziom usług kulturalnych uległ znacznemu obniżeniu. Równocześnie pewne wytwory kultury stały się droższe, a tym samym dostępne dla mniejszej niż dawniej liczby odbiorców. Zaobserwowano to przede wszystkim w przypadku instytucji kultury, tzw. wysokiej, do której zalicza się teatry, czy filharmonie. Problemy ekonomiczne, przed którymi obecnie stoją instytucje kultury finansowane ze środków publicznych, nie są łatwe do rozwiązania. Głównie jest to spowodowane tym, że jako instytucje uprawiają formę sztuki, która redukcje budżetowe znosi gorzej niż inne instytucje kulturalne.

W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie sprawnego zarządzania, w tym wprowadzania zmian. Tymczasem nieliczne tylko publikacje dotyczą problemów zarządzania publicznymi instytucjami kultury i zmian, jakie się tam dokonują. W pismach poświęconych kulturze, jak „Kultura Współczesna”, „Foyer”, „Scena Polska”, problematyka ta również poruszana jest dość rzadko. Dotychczas nie przeprowadzono w Polsce kompleksowych badań naukowych dotyczących organizacji i sprawnego funkcjonowania publicznych instytucji kultury. Niemalże wcale nie uwzględnia się w nich zagadnień w zakresie poznania wpływu poszczególnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na wykorzystywane metody i instrumenty zarządzania w publicznych instytucjach kultury. W latach 1999-2004 przeprowadzono kilka badań cząstkowych obejmujących jedynie analizę finansowo-statystyczną publicznych instytucji kultury.

W związku z tym, celem przedstawianych w niniejszym rozdziale rozważań jest próba poznania i oceny wpływu uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych na funkcjonowanie instytucji kultury, wskazując na istotną rolę, jaką odgrywa otoczenie zewnętrzne.

Zakres czasowy badań dotyczył lat 1999-2004. Przyjęcie danych z tych lat jako podstawowego materiału badawczego podyktowane było z jednej strony przekazaniem odpowiedzialności za publiczne instytucje kultury władzy samorządowej, a z drugiej związane było z dostępnością danych finansowych publicznych instytucji kultury.

12.2. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE

Wpływ na kształtowanie działalności instytucji kultury mają zewnętrzne uwarunkowania, wśród których największe znaczenie mają ekonomiczne i prawne. Poziom wzrostu gospodarczego oddziałuje na wysokość dochodów ludności i koniunkturę gospodarczą, ceny podstawowych surowców i energii, poziom podatków i ich stabilność. Zwiększenie wpływów z podatków do budżetu państwa prowadzi do zwiększenia możliwości przekazania znacznie większych środków do dyspozycji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDzN) oraz samorządów lokalnych i wojewódzkich z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji w kulturę. Sytuację taką można było zaobserwować w wielu polskich miastach m.in. Zielonej Górze, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach i Opolu (Pawłowski, 2005).

Tworzenie ram prawnych oraz instytucjonalnych dla funkcjonowania instytucji kultury oraz twórców, polegających głównie na decentralizacji w zakresie

zarządzania i finansowania tych instytucji, może mieć istotne znaczenie dla motywacji zarządzających do poszukiwania innych źródeł finansowania działalności instytucji niż środki publiczne.

Można zaobserwować, że zmiany jakie dokonały się od roku 1990 do przełomu lat 1998-1999 nie doprowadziły do zmniejszenia roli sektora publicznego, a jedynie zmiany jej charakteru. Poległo to głównie na wzroście znaczenia polityki lokalnej i regionalnej, co się wiązało ze zmianą zasad finansowania instytucji i przedsięwzięć kulturalnych. W tym też kierunku poszła nowelizacja ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 25 października 1991 (z późniejszymi zmianami), wprowadzenie np. możliwości korzystania z alternatywnych wobec publicznych źródeł finansowania. Dało to instytucjom kultury większą swobodę działania.

Finansowanie działalności kulturalnej z różnych źródeł pozwala instytucjom kultury w sposób bardziej skuteczny gospodarować otrzymanymi środkami finansowymi. Ustawa rozszerzyła również znaczenie uprawnień menedżera instytucji kultury. Zgodnie z nią, we wszystkich decyzjach o charakterze artystycznym i gospodarczym menedżer kieruje się wyłącznie wielkością przyznanej dotacji i zasadami efektywnego wykorzystania posiadanych środków. Należy zgodzić się z opinią reprezentowaną przez R. Martorella, że europejskie instytucje kultury mogą sobie pozwolić na eksperymentowanie i awangardę w sztuce dzięki dotowaniu ze środków publicznych (Martorella, 1977). Powyższe spostrzeżenia znalazły też zastosowanie w przypadku badanych instytucji kultury. Głównie polegało to na zwiększeniu różnorodności oferowanych usług kulturalnych, jak również na prezentowaniu spektakli lub koncertów według własnej inwencji. Działania tego typu zostały zaobserwowane także w instytucjach w Polsce, np. w teatrze im H. Modrzejewskiej w Legnicy.

Wśród warunków ekonomicznych pokreślenia wymaga też kwestia czynnika ekonomicznego mającego wpływ na zarządzanie instytucjami kultury. Chodzi mianowicie o stworzenie narodowej strategii rozwoju kultury mającej charakter przedsięwzięcia pionierskiego. Do tej pory kulturę uznawano za dziedzinę niedochodową. Tymczasem ten sektor jest dziś najdynamiczniej rozwijającą się gałęzią gospodarki światowej. Zamysłem twórców tej strategii jest traktowanie jej jako długoterminowej inwestycji ekonomicznej przynoszącej dochody. (Cieślak, 2005; Unia pomoże ale i rozliczy, 2004). Instrumentami realizacji strategii są narodowe programy kultury. Z obserwacji wynika, że pozyskiwane dodatkowe fundusze prowadzą do stabilizacji twórców, możliwości twórczego rozwoju, tworzenia skuteczniejszych narzędzi promocji. Natomiast w odniesieniu do instytucji kultury korzyści z tego tytułu polegają na możliwości rozbudowy i modernizacji infrastruktury, wyposażenia jej w narzędzia społec-

czeństwa informacyjnego, możliwości wieloletniego budżetowania oraz dalsze usamodzielnianie i niezależność od bieżącej polityki menedżerów tych instytucji. Opracowanie i wdrożenie strategii przyczyniło się także do podniesienia jakości usług kulturalnych i zwiększeniu ich - także ekonomicznej - dostępności dla wszystkich obywateli. Dostępność dla instytucji kultury funduszy strukturalnych i innych środków z budżetu Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego jeszcze bardziej wpływa na skuteczność zarządzania tymi jednostkami.

W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić, że przygotowanie i realizowanie przedsięwzięć w ramach konkretnych programów instytucji kultury wiązało się z dokonaniem organizacyjnych zmian. Polegało to głównie na przesunięciach w strukturze organizacyjnej, przydzieleniu konkretnym osobom odpowiedzialności za przygotowywanie projektów, kontrolę efektywnego wykorzystania przyznanych środków lub też zatrudnieniem nowych osób o odpowiednich kwalifikacjach.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło także na działalność instytucji kultury, nie tylko dając możliwość do korzystania z pomocy unijnej, ale również obowiązek dostosowania do obowiązujących w Unii przepisów i standardów przeciwpożarowych i BHP. Jednak to nie troska o sprostanie unijnym warunkom, ale obawa o bezpieczeństwo ludzi pracujących w instytucjach kultury i publiczności wymusiły modernizację gmachów tych jednostek. Stan techniczny tych budynków był najczęściej bardzo zły. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez ZASP (Krzykała, Lis, Majcherek, Rozhin, 2003). W większości budynków teatralnych zabezpieczenia przeciwpożarowe były albo niewystarczające, albo przestarzałe. Z uzyskanych w badaniach danych oraz obserwacje własne pozwalają stwierdzić, że dokonano znaczących działań w dostosowaniu budynków teatralnych do obowiązujących w Unii przepisów i standardów ppoż. i BHP. Jest to jeszcze jeden dowód na potwierdzenie wpływu otoczenia na działalność instytucji kultury.

Zmiany, których następstwa są szczególnie odczuwalne dla organizacji, zachodzą także na płaszczyźnie techniki i technologii. Dotychczas stosowane metody świadczonych usług zostają zastąpione nowymi sposobami działania i funkcjonowania. Powoduje to, że poprzednie metody stają się przestarzałe. Wszelkiego typu działania organizacji w tym obszarze pozwalają nie tylko zaspokajać rosnące wymagania publiczności, ale także zmniejszać koszty działalności instytucji kultury. Z uzyskanych w badaniach danych wynika, że zakup nowych reflektorów scenicznych, czy też innego sprzętu oświetleniowego, muzycznego (np. głośniki) w znacznym stopniu zmniejszył pozostałe koszty instytucji kultury. Stary sprzęt pochłaniał dużo energii i bardzo nagrzewał scenę.

Wprowadzenie nowego sprzętu przyczyniło się do podniesienia jakości świadczonych usług kulturalnych. W wielu badanych instytucjach, jak innych organizacjach kultury działających w Polsce, zauważono zmiany w tym obszarze. Przykładem może być Narodowy Stary Teatr im. H. Modrzejewskiej w Krakowie (Teatr brutto, 2006).

W wyniku wzrostu wymagań klientów i konkurencji organizacje zmuszone są stosować różnorodne działania, aby pozyskać i zatrzymać klienta. Oznacza to oferowanie dóbr i usług bardziej różnorodnych o coraz wyższej jakości, aby skutecznie konkurować na rynku krajowym.

Jeden ze sposobów podnoszenia jakości oferowanych usług, silnie akcentowanych w wielu misjach badanych instytucji kultury, polega na podejmowaniu działań w zakresie modernizacji i remontów kapitalnych. Należy wziąć pod uwagę również fakt, że znaczna część z analizowanych podmiotów ma swoje siedziby w budynkach powstałych w połowie XX wieku. Często przeprowadzanie remontów kapitalnych było nieuniknione. Spośród 20 instytucji, aż 13 przeprowadziło w ostatnich latach zmiany infrastrukturalne w zakresie modernizacji i remontów kapitalnych .

W badanym okresie dokonano zróżnicowanych pod względem nakładów remontów o dość szerokim zakresie: od wymiany pokryć dachowych, okien, termomodernizacji budynków przez wymianę foteli, sprzętu oświetleniowego i akustycznego, modernizację garderób, instalacji przeciwpożarowej, wodociągowej, po remonty sali widowiskowej, a nawet rozbudowę instytucji o nowe pomieszczenia.

Coraz szybszy postęp techniczny i społeczno-ekonomiczny spowodował obiektywną konieczność doskonalenia struktur organizacyjnych, którą można zaobserwować także w badanych instytucjach kultury. Przeprowadzone badania wykazały, że korzyści związane z typowymi strukturami instytucji kultury to:

- przejrzystość struktur organizacyjnych,
- potencjalna szybkość przepływu informacji,
- niewielka liczba szczebli kierowania.

W publicznych instytucjach kultury przejrzystość struktur organizacyjnych, a także dobry przepływ informacji sprawia, że są one bardziej spójne. Stwarza to lepsze możliwości wykorzystywania nadarzających się okazji oraz szybkiego dostosowywania się do wszelkich przemian w otoczeniu.

Analizowane jednostki najczęściej posiadają strukturę liniową, charakteryzującą się daleko posuniętą specjalizacją w zakresie sprawowania funkcji kierowniczych. Dzięki temu, że ich struktury są raczej płaskie, istnieje możliwość szybkiego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu.

Przeprowadzone badania potwierdzają prawidłowości odkryte przez H. Mintzberga, według którego koordynacja działalności w strukturze liniowej w dużej mierze dokonywana jest przez bezpośredni nadzór menedżerów. Decyzje podejmowane są na najwyższym szczeblu. W ten sposób stanowisko dyrektora naczelnego, postrzegane jest jako kluczowa część struktury. Łączy on pojęcie władzy z etapem rozwoju organizacji. Jego zdaniem nowo powstałe organizacje przyjmują strukturę linową bez względu na ich otoczenie i dostępne zasoby. Przy tym wiele organizacji utrzymuje taką strukturę także w dalszych etapach rozwoju. Spowodowane jest to przede wszystkim łatwością w komunikowaniu się, która w przypadku instytucji kultury jest wygodna, a zarazem efektywna (Mintzberg, 1983).

Uzyskane rezultaty badań potwierdzają opinię L. Clarke, że obecnie organizacje muszą poszukiwać nowych rozwiązań w obszarze struktury organizacyjnej. Wskazane jest dalsze pogłębianie decentralizacji zarządzania, rezygnacja z pionowych struktur hierarchicznych na rzecz płaskich, skupionych na kliencie (Clarke, 1997). Stosowane rozwiązania strukturalne menedżerowie instytucji kultury traktowali jako działania służące poprawie skuteczności zarządzania. Działania związane z przebudową struktur miały na celu dostosowywanie posiadanego potencjału pracy do potrzeb organizacji, wynikających z działania w warunkach niedoboru środków finansowych i ciągłego nadążania za zmianami.

Omawiane spostrzeżenia nie znalazły jednak potwierdzenia w badaniach B. Kożuch, która stwierdza na podstawie działań innych niż instytucje kultury organizacji, że w znacznej części organizacji publicznych występuje pasywne podejście do kształtowania struktury organizacyjnej (Kożuch, 2004).

Zaznaczenia wymaga to, że w badanych instytucjach kultury, w obszarze zmian organizacyjnych, dostrzeżono potrzebę zatrudniania nowych pracowników o lepszym przygotowaniu zawodowym, a także - co szczególnie istotne o kwalifikacjach dotychczas niewystępujących w organizacjach lub wykorzystywanych w niewielkim stopniu. Dotyczyło to przede wszystkim specjalizacji z zakresu marketingu i finansów jako podstawowych umiejętności w warunkach gospodarki rynkowej.

Należy zgodzić się z opinią spotykaną w literaturze, że „wzrastająca dynamika zmian powoduje, znacznie bardziej niż dawniej, że istniejące relacje między instytucją kultury a otoczeniem, wyrażające się w produktach/usługach i rynkach/klienteli, nie gwarantują długotrwałego istnienia organizacji” (Hagoort G., 1996). Oznacza to, że w działaniach tych instytucji musi zostać położony nacisk na redukcję stopnia niepewności, głównie w wyniku prowadzenia polityki wykorzystującej zarządzanie strategiczne. W badanych instytucjach kultury obserwuje

się działania, które wskazują na stosowanie pewnych elementów strategicznego zarządzania. Pierwszym krokiem, który jest niezbędny do wprowadzenia zarządzania strategicznego do organizacji jest sformułowanie misji. W analizowanych podmiotach wyraźnie daje się zauważyć wzrost zainteresowania formułowaniem misji. Można przypuszczać, że w znacznej mierze wynika to z faktu, iż menedżerowie tych instytucji zauważyli potrzebę sprecyzowania polityki działania wobec otoczenia. Należy jednak podkreślić, że we wcześniejszych latach również można odnaleźć w działaniach menedżerów elementy dopasowywania się do otoczenia. Tylko, że wtedy nie chodziło o dostosowywanie się do warunków rynkowych, lecz do wymogów i programów władz rządzących.

W misjach można odnaleźć kierunki polityki działań poszczególnych instytucji kultury. W niektórych wskazuje się na jakość i różnorodność artystycznej oferty m.in. poprzez współpracę z profesjonalnymi twórcami i wykonawcami. W innych zaś dokładne określenie, do kogo badane instytucje kultury pragną kierować swoje usługi. Tak sformowane misje pozwalają zarządzającym na zastosowanie odpowiednich metod i technik zarządzania, zaś pracownikom na lepsze zrozumienie celu funkcjonowania tych instytucji i dążenie do jego zrealizowania.

12.2. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE

Różnorodność działań podejmowanych przez organizacje w obliczu nowych sytuacji, także zależy od uwarunkowań wewnętrznych. W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące warunki wewnętrzne mogące mieć wpływ na wprowadzanie zmian (Thierry D., 1995):

- rzeczywiste włączenie się kadry kierowniczej w przygotowywanie i realizację działań, zmierzających do zoperacjonalizowania planów;
- aktywne prowadzenie działalności informacyjnej;
- prowadzenie w organizacji procesu kierowania i wspierania adaptacji zawodowej jej pracowników;

Analogiczne warunki można zaobserwować w badanych instytucjach kultury.

Jednak zmiany przeprowadzane bez udziału zainteresowanych mogą znacznie utrudniać ich realizację. Dlatego też bardzo ważnym elementem, znacznie ułatwiającym wprowadzanie zmian, jest zaangażowanie wszystkich osób, których zmiany dotyczą. Podobny pogląd panuje wśród prawie wszystkich menedżerów badanych publicznych instytucji kultury. Według nich uczestnictwo osób, których

ta zmiana będzie bezpośrednio dotyczyć, w przygotowywaniu i wdrażaniu pozwoli na lepsze zrozumienie istoty zmian. W swoich poglądach posuwają się o krok dalej. Uważają oni, że o planowanych w instytucjach zmianach powinni wiedzieć także pozostali pracownicy. Należy podkreślić, że takie spojrzenie na zmiany jest bardzo korzystne z punktu widzenia tworzenia odpowiedniej kultury organizacyjnej, stosunków pomiędzy menedżerami i pracownikami, a to zaś z kolei wpływa na sprawność zarządzania tymi organizacjami.

O zaangażowaniu pracowników we wprowadzanie zmian może świadczyć dodatkowo fakt, że w niektórych instytucjach przy tworzeniu misji brali oni aktywny udział. Prezentowanie misji pracownikom przez menedżerów odbywało się zazwyczaj przy wykorzystaniu różnorodnych fonu przekazu. Takie działania miały na celu bieżące informowanie pracowników o zmianach dokonywanych w organizacji, a także miały utrwalić więzi łączące menedżerów z resztą pracowników, jak również tworzyć atmosferę zaufania wobec pracowników.

Na szczególną uwagę zasługuje tutaj postawa kadry kierowniczej, jej predyspozycje do działania w warunkach samodzielności i ponoszenia za tę działalność odpowiedzialności. Do ich zadań należy zapewnienie efektywnego wykorzystania zasobów organizacji, jak i poszukiwania sposobów zagwarantowania długoletniej efektywności ich funkcjonowania. Efektywność ta obejmuje zdolność adaptacji do zmieniających się warunków polegającej na stałym śledzeniu zmian zachodzących w otoczeniu, ich tendencji oraz ocenę wpływu tych zmian na organizację (Carnall, 1990). Znalazło to potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach, gdzie cechą charakterystyczną zachowań menedżerów było inicjowanie lub/i aktywne wspomaganie zmian przejawiające się w postaci stwarzania impulsów i współdziałania w procesie ich przygotowania i wprowadzania. Można w związku z tym wysnuć wniosek, że menedżerowie badanych instytucji kultury obserwują i dokonują diagnozy zmian zachodzących w otoczeniu, aby później wprowadzić najlepsze rozwiązania w wyniku określenia stanu istniejącego i jego niedoskonałości. Zmiany dokonywane w ten sposób określane są mianem reaktywnych.

Zagadnieniem, które także wymaga podkreślenia, są rodzaje zachowań menedżerów, które mają wpływ na działania podejmowane przez nich. Wśród badanych instytucji kultury można wskazać, że w opinii menedżerów w obecnych warunkach najważniejsza staje się odwaga i odkrywczość. Taki pogląd wyrażają prawie wszyscy badani menedżerowie. W dalszej kolejności znalazły się zachowania związane z ciągłym poszukiwaniem okazji do osiągnięcia celu oraz unikaniem strat.

Ponad połowa menedżerów uznała, że w swojej pracy preferuje aktywność. Jedynie menedżerowie teatrów muzycznych nie wskazali tego zachowania jako

najważniejszego. Najmniejszą liczbę wskazań uzyskało zachowania związane z przywiązaniem do tradycji.

Przytoczone dane pozwalają sformułować wniosek, że rodzaj zachowań preferowanych przez badanych menedżerów instytucji kultury wynika w znacznym stopniu z presji otoczenia bycia aktywnym i potrafiącym poszukiwać nowych rozwiązań zaistniałych problemów. Z drugiej jednak strony zachowania deklarowane przez badanych menedżerów kultury nie potwierdzają ogólnego poglądu, który pokazuje na pasywność i niechęć menedżerów instytucji kultury do dokonywania zmian. Pośrednio świadczy o tym fakt, że niektórzy menedżerowie nie chcą wypełnić ankiety ze względu na obawy o wpływ ich wyników na ich przyszłość bycia dyrektorem w instytucji kultury, co sygnalizowano w przeprowadzonych niestandardyzowanych wywiadach. Zaobserwowano tu także dość powszechną niechęć do włączania badanych jednostek do kategorii organizacji i odnoszenia do nich prawidłowości świata organizacji.

Istotnym elementem wpływającym na skuteczne zarządzanie instytucjami kultury jest ciągle zwiększanie się wymagań i oczekiwań wobec menedżerów. Rozwiązywanie problemów zarządzania i skuteczna realizacja zadań menedżerów związana jest jednocześnie z pełnieniem wielu ról. To jak menedżer odgrywa swoje role zależy od wielu czynników: formalnych uprawnień do określonego działania, praktycznych umiejętności przyswojonych w toku wieloletniej pracy na stanowiskach kierowniczych, a także cech osobowościowych. Z uzyskanych w badaniach danych większość menedżerów sądzi, że zdolność/osobowość jest głównym czynnikiem określającym skuteczność menedżera.

Oznacza to, że skuteczność w opinii menedżerów badanych podmiotów ściśle powiązana jest z osobowością i zdolnościami osoby. Według menedżerów publicznych instytucji kultury główny czynnik ich wpływu na pracowników wynika z kompetencji zawodowych i wiedzy, będących tzw. podstawą wiedzy eksperta, związaną z posiadaniem informacji i redukowaniem niepewności u innych. Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenia dotyczące pełnienia określonych ról w instytucji, gdzie roli przywódcy przypisano bardzo duże znaczenie. Należy więc stwierdzić, że posiadanie autorytetu przez menedżerów badanych instytucji wpływa na efektywność ich pracy kierowniczej i organizatorskiej, sprawiając, że podwładni dobrowolnie i świadomie respektują polecenia i wskazówki menedżera.

Analiza zgromadzonego materiału dotyczącego możliwości wprowadzania zmian w zarządzaniu instytucjami kultury, pozwala stwierdzić, że otoczenie wywiera silny wpływ na przeprowadzanie zmian w badanych instytucjach kultury. Najmocniej ten wpływ przejawiał się w przemianach dokonywanych przez menedżerów badanych instytucji kultury w obszarze organizacyjnym.

W odniesieniu do zmian finansowych zakres tych zmian występuje, ale ich znaczenie jest niewielkie w odniesieniu do zmian zachodzących w otoczeniu. Do czynników wywierających dość duży pozytywny wpływ na skuteczne zarządzanie miały uwarunkowania ekonomiczne i prawne. Oddziaływały one głównie na wysokość otrzymywanych środków finansowych od państwa i prywatnych sponsorów, jak również na sposób zarządzania instytucjami kultury przekazując je w ręce menedżerów. Wzrost wymagań klientów i konkurentów oraz nowoczesna technika wymusiła zmiany w jakości usług świadczonych przez badane instytucje kultury.

Istotną rolę w przeprowadzaniu zmian w badanych instytucjach odegrali menedżerowie, a w mniejszym stopniu pracownicy, co jest zgodne z prawidłowościami zmian organizacyjnych. W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić, że zmiany dokonywane w badanych podmiotach były inicjowane ze strony menedżerów. Świadczyć o tym może szereg działań przeprowadzonych w organizacjach, jak również dominujące zachowania menedżerów zorientowanych na aktywność i odwagę, odkrywczność, czy też poszukiwanie okazji do osiągnięcia celu. Podkreślenia wymaga jednak to, że w opinii menedżerów badanych instytucji kultury o skuteczności działania menedżera świadczą głównie zdolności lub osobowości.

Złożoność i różnorodność warunków, które wpływają na zmiany w zarządzaniu w badanych instytucjach kultury sprawiają, że muszą one nieustannie analizować swoją sytuację i otoczenie, w którym funkcjonują. Przeanalizowane warunki mogą z jednej strony stymulować zmiany, z drugiej zaś stanowić ich barierę. Motywy zmian nigdy nie są powodowane przez wyłącznie jeden czynnik. Zazwyczaj jest to powiązanie kilku czynników zewnętrznych i wewnętrznych o zmiennym znaczeniu.

13. GRUPA KAPITAŁOWA POCZTY POLSKIEJ NA RYNKU EUROPEJSKIM

Krajowy Program Reform na Rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej został przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005r. i przesłany do Komisji Europejskiej jako kierunkowy dokument strategiczny. W dokumencie tym zostały wyznaczone cele i priorytety polityki społeczno - gospodarczej oraz kierunki działań na lata 2005-2013, których realizacja przyczyni się do osiągnięcia celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Komisja wskazała na kwestie, gdzie jej zdaniem Polska powinna poświęcić więcej uwagi, a mianowicie większy nacisk na konkurencję, wzmocnienie sfery badawczo-rozwojowej i innowacje w sektorze publicznym jakim jest rozwój usług rynku pocztowego w Polsce.

13.1. STRATEGIA LIZBOŃSKA A NAJWAŻNIEJSZE PRIORYTETY W ROZWOJU GOSPODARCZYM POLSKI

Zakres problemów gospodarczych, z którymi borykają się kraje członkowskie Unii Europejskiej narzuca konieczność przeprowadzenia niezbędnych zmian strukturalnych i regulacyjnych w ich gospodarkach. Reformy w sferze regulacji i instytucji, będące istotą procesu lizbońskiego, wydają się ważniejsze dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki i zmian w niej niż zarządzanie wydatkowaniem pieniędzy unijnych (Radło, 2005). Opublikowany raport OECD z 2004 roku o stanie reform polityki gospodarczej wskazuje, iż Polska spośród wszystkich krajów członkowskich tej organizacji ma najbardziej przeregulowane rynki dóbr i usług (OECD, 2004). Taka sytuacja w naszym przypadku

hamuje wzrost gospodarczy. To ostrzeżenie jest tym bardziej istotne, że wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy zależy od jakości środowiska regulacyjnego, a w tym sprawnie funkcjonujących, zderegulowanych rynków. Minister Gospodarki, pełniący rolę koordynatora procesu lizbońskiego w Polsce i Wdrażanie Krajowego Programu Reform, po zapoznaniu się z treścią Komunikatu KE (Komunikat Komisji Europejskiej, 2006) zainicjował prace nad Dokumentem Implementacyjnym Krajowego Programu Reform (DI) przyjętym przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005r., gdzie przedstawiono harmonogramy ich realizacji oraz efekty wdrażania wraz ze wskaźnikami ilościowymi lub jakościowymi. Wskazano resorty i urzędy odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, jak również nakłady finansowe niezbędne do przeprowadzenia reform. DI zawiera opis przyjętego systemu monitorowania i oceny realizacji działań oraz tryb konsultacji społecznych i promocji KPR. Zasadniczym elementem systemu monitorowania są kwartalne sprawozdania, na poziomie zadań przyjętych w KPR, składane przez resorty i urzędy. Informacje ze sprawozdań będą podstawą do przygotowania rocznych Raportów z postępów realizacji KPR, przedkładanych Komisji Europejskiej (KE). Krajowy Program Reform objął trzy obszary:

1. obszar polityki makroekonomicznej i budżetowej,
2. obszar polityki mikroekonomicznej i strukturalnej,
3. obszar polityki rynku pracy.

Efektywność instrumentów wdrażania reformy ekonomicznej w UE nie jest tylko funkcją dobrze zaplanowanych działań, ale przede wszystkim woli ich wprowadzania na poziomie narodowym. Również w tym zakresie można zaproponować kilka działań, które winny przyczynić się do wzmocnienia efektywności wdrażania reform lizbońskich. Wśród takich działań można wymienić przynajmniej trzy (Radło, 2005):

1. Większy nacisk na porównania pomiędzy krajami i presja na kraje nowoprzyjęte. Umożliwić to winno zarówno bardziej obiektywne monitorowanie reform regulacyjnych, jak i monitorowanie reform dokonywanych przez Komisję Europejską, która przygotowując winna narodowe raporty z realizacji reform gospodarczych i narodowe zalecenia w zakresie realizacji tych reform.
2. Wzmocnienie koalicji na rzecz reform. Wiele reform gospodarczych nie jest realizowanych ze względu na siłę różnego rodzaju grup nacisku - począwszy od grup sektorowych, poprzez polityków, a skończywszy na związkach zawodowych. Z tego względu należy wzmacniać i wspierać te instytucje, organizacje i mchy społeczne, które w swojej działalności promują reformy ekonomiczne i stwarzają społeczno-polityczny klimat dla zmian.

3. Konkurencja systemów i kontrolowana konkurencyjna dywersyfikacja Unii. Brak realizacji prokonkurencyjnych zmian regulacyjnych w jednych krajach członkowskich nie może stanowić bariery dla wprowadzania takich zmian w innych krajach. Za nadrzędny cel koordynacji polityki ekonomicznej w ramach Unii uznać więc należy wspieranie reformy ekonomicznej. Koordynacja polityki ekonomicznej nie może być wykorzystywana do hamowania pozytywnych dla gospodarek zmian w zakresie polityki podatkowej czy socjalnych. Z tego powodu należy pozwolić na wewnętrzne zróżnicowanie systemów podatkowych w Unii i zróżnicowanie systemów zabezpieczenia społecznego naciskiem na promocję proefektywnościowych, elastycznych rozwiązań. W takim środowisku w naturalny sposób państwa, których rozwiązania systemowe i regulacyjne nie będą sprzyjały wzrostowi gospodarczemu, będą przegrywać w konkurencji z bardziej elastycznymi gospodarkami. W efekcie sytuacja taka w naturalny sposób wymusi reformy gospodarcze na tych, którzy ich nie wprowadzają.

W obszarze polityki mikroekonomicznej i strukturalnej wyznaczono następujące priorytety:

1. Rozwój przedsiębiorczości
2. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw
3. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych, który składa się z następującej infrastruktury:
 - 3.1. Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny transport publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie)
 - 3.2. Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe sektora paliwowo-energetycznego
 - 3.3. Wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej
 - 3.4. Wspomaganie rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)
 - 3.5. Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz budowa i modernizacja infrastruktury sanitarnej
 - 3.5.1 Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli
 - 3.5.2 Budowa i modernizacja infrastruktury sanitarnej
 - 3.6. Upowszechnianie i rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP)
 - 3.7. Wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego
 - 3.8. Liberalizacja transportu kolejowego
 - 3.9. Stworzenie warunków dla efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym
 - 3.10. Przejście z nadawania analogowego na cyfrowe w radiofonii i telewizji
 - 3.11. Rozwój usług rynku pocztowego

Odpowiedzialnym za rozwój usług rynku pocztowego jest Ministerstwo Transportu. Efektem realizacji działania jest stopniowa liberalizacja rynku powszechnych usług pocztowych, a także dalszy rozwój konkurencji w obszarze usług świadczonych na zasadach rynkowych, tj. usług ekspresowych (kurierskich), paczek oraz druków bezadresowych. Zwiększenie konkurencyjności Poczty Polskiej poprzez komercjalizację doprowadzi do zwiększenia oferty usług pocztowych i ich jakości.

Tabela 11.1. WSKAŹNIK ROZWOJU RYNKU USŁUG POCZTOWYCH W POLSCE W LATACH 2004-2008

Wskaźnik	2004	2008
- przyrost liczby operatorów pocztowych w stosunku do roku poprzedniego (rok bazowy 2004=100)	125 (2005) 113 (2006) 105 (2007)	104
- liczba operatorów pocztowych	90(2004) 113 (2005) 128(2006) 135 (2007)	140

Źródło: (Dokument Implementacyjny KPR. 2006).

Harmonogram działań na 2006 rok przedstawiał się następująco:

- Od stycznia wdrażanie III etapu otwierania na konkurencję (dalsze uwolnienie o 28% rynku przesyłek z korespondencją i przesyłek reklamowych;
- Do 31 grudnia - przygotowanie i przedłożenie do uchwalenia przez Parlament RP projektu ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej Poczta Polska i przekształcenie w spółkę akcyjną Skarbu Państwa.

Liberalizacja sektora usług, w tym również usług pocztowych stanowi około 70% unijnej gospodarki. W celu zwiększenia efektywności gospodarki opartej na wiedzy i jej przyszłych szans bardzo ważne jest integrowanie rynku zamówień publicznych w obronności i rynku badań finansowanych przez rząd. Zakupy na cele obronne nie są jednak objęte regulacjami zamówień publicznych. Prowadzi to do nieefektywności i do tego, że badania w tej sferze pokrywa się i nie występuje w nich efekt synergii. Podobnie jest z rządowymi nakładami na badania i rozwój.

13.2. KONKURENCYJNOŚĆ OPERATORÓW USŁUG POCZTOWYCH NA RYNKU POLSKIM I EUROPEJSKIM

Przystosowanie przedsiębiorstwa do działań w warunkach gospodarki rynkowej wymaga szeregu umiejętności. Wśród nich istotne znaczenie posiadają przede wszystkim: umiejętność odczytywania sygnałów pochodzących z rynku, aktywność w zwiększaniu i umacnianiu pozycji rynkowej, dobór i wykorzystanie skutecznego instrumentarium marketingowego, skłonności do współdziałania z rynkowym partnerami, a także pozyskiwanie na korzystnych warunkach środków finansowania działalności. Polskie przedsiębiorstwa w ograniczonym zakresie stosują sprawdzone w gospodarce rynkowej zasady i sposoby postępowania zwiększające zdolności konkurencyjne, tym samym przyczyniające się do wzrostu działań na rynku. Brak szerszego zorientowania na konsumenta i przyjmowanie za punkt wyjścia działań głównie własnych możliwości, wynikających z wewnętrznych uwarunkowań, nie wymusza w wielu przypadkach w przedsiębiorstwach poszukiwania nowych obszarów aktywności rynkowej oraz nowych możliwości i sposobów zaspokajania potrzeb nabywców.

Konkurencja w skali światowej znacznie się nasiliła pod wpływem wielu przejęć oraz częstego zbywania i kupowania przedsiębiorstw, zniesieniu ograniczeń prawnych, dotyczących niektórych sektorów, nastąpiło pojawienie się coraz większej liczby nowych organizacji wielopodmiotowych. Przedsiębiorstwa spedycyjne działające na rynku polskim są organizacjami wielopodmiotowymi, które współdziałają ze sobą po to by osiągnąć wspólne cele, również w zakresie przejęcia rynku usług kurierskich. Tendencje do łączenia się przedsiębiorstw i tworzenia zróżnicowanych, oferujących pełny zakres usług grup spedycyjnych jest próbą dostosowania się przedsiębiorstw do nowych warunków na rynku międzynarodowym. Barierą w powyższych działaniach może być prawo antymonopolowe lub też ustawa o nieuczciwej konkurencji w Unii Europejskiej. Rola spedytorów na rynku zintegrowanych usług logistycznych jest szczególnie znacząca w Europie, gdzie wielkie grupy kapitałowe przedsiębiorstw spedycyjnych, oferują kompleksową obsługę logistyczną - zwaną niekiedy full service. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej nastąpiła likwidacja narodowych systemów taryfowych oraz poszerzenie oferowanych usług logistycznych przez koncerny spedycyjne w celu rozszerzenia globalizacji rynku europejskiego. Transport należy do tych dziedzin działalności, które pomimo panujących w przeszłości barier utrudniających liberalizację zaczął funkcjonować globalnie. Realizacja procesów tj. unifikacji ładunków, dokumentów przewo-

zowych, przepisów prawnych i sieci transportowych w Europie to podejście globalne w przemieszczaniu ładunków (Bąkowski, 2001). Dla spedytorów mniejszych pozostaje możliwość pogłębiania kooperacji z dużymi przedsiębiorstwami lub między sobą. Dla niektórych szansę stwarzają nie zagospodarowane przez wielkich spedytorów nisze rynkowe. Jeszcze innych stać jedynie na zmianę nazwy swych tradycyjnych usług. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa transportowego procesy związane z rozwojem rynku usług logistycznych znajdują się na skali „szanse - zagrożenia”. Pojawiają się nowi konkurenci, a popyt ulega istotnym przeobrażeniom. Na rynku usług logistycznych szanse nie są już rozumiane jako okazje. Stają się koniecznością dla przedsiębiorstw, które chcą się rozwijać i uzyskać wysoką rentowność. Warunkiem wykorzystania logistyki rozumianej jako szansa i konieczność jest aktywny stosunek przedsiębiorstwa do otoczenia oraz własnych struktur (Moszkowicz, 1997). Logistyka jako szansa dla transportu może być ujmowana w dwojaki sposób:

- 1) jako proces istotnych zmian rozwiązań strategicznych i operacyjnych przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych itd., prowadzących do poważnych przeobrażeń tej sfery gospodarczej, z którą bezpośrednio stykają się przedsiębiorstwa transportowe,
- 2) jako strumień nowych idei, pomysłów, metod i narzędzi zarządzania w sferze transportu i w dziedzinach, które z transportem tworzą układy logistyczne w różnej skali.

W krajach europejskich takich jak Włochy następują przesunięcia własnościowe. Włoskie przedsiębiorstwo Bartolinii SpA z Bolonii przejęło przedsiębiorstwo DPD, zajmujące się obsługą przesyłek na terenie Włoch. Poprzedni partner DPD we Włoszech - MIT SpA, zostało zakupione w 90% przez Deutsche Post na początku 1999 r. W Danii w 2000 r. nastąpiła fuzja duńskiej poczty (Post Danmark) i grupy DFDS Dan Transport A/S w wyniku, której powstało wspólne przedsiębiorstwo o nazwie WebLogistics A/S z siedzibą w Taastrup pod Kopenhagą. Dzięki tej fuzji obaj partnerzy zamierzają sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na rozwiązania logistyczne w dziedzinie handlu za pośrednictwem Internetu (e-commerce). Nowe, wspólne przedsiębiorstwo, w którym Post Danmark ma 49% udziałów, a DFDS Dan Transport A/S 51 %, wspólnie realizuje dostawy i rozdziela je w skali lokalnej i globalnej. WebLogistics współpracuje ściśle z przedsiębiorstwami informatycznymi, które między innymi opracowują rozwiązania umożliwiające płacenie rachunków poprzez Internet za pomocą kart kredytowych i fakturowanie w różnych językach oraz walutach.

Na rynku polskim przedsiębiorstwa spedycyjne są powiązane kapitałowe, tworząc grupy kapitałowe z innymi przedsiębiorstwami zagranicznymi. W tabeli 13.2 pokazane są niektóre przedsiębiorstwa usytuowane na naszym rynku.

Tabela 132 PRZEDSIĘBIORSTWA SPEDYCYJNE W POLSCE

Nazwa i rok założenia	Powiązania własnościowe
Servisco Sp. z o.o. - 1979 r., w tej chwili DHL	Deutsche Post AG - DHL
Messenger Service Stolica S.A. - 1993 r., fuzja z Polkurierem (UPS)	Airborne Express, FedEx
Polish Parcel Service Polkurier Sp. z o.o. - 1992 r., fuzja z UPS	UPS United Parcel Service
Masterlink Express Sp. z o.o. - 1991 r.	Poczta Szwedzka
Spedycja Polska SPEDPOL Sp. z o.o. -1991 r., połączenie z Schenkerem Polska sp. z o.o.	Schenker - BTL
Raben Logistic Sp. z o.o. - 1991 r.	General Parcel Logistics, British Post

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o strony internetowe przedsiębiorstw.

Rynek usług pocztowych rozwija się dynamicznie, niezależnie od ogólnej kondycji gospodarki. Według analityków rynku, w roku 2002 wzrost wyniósł około 20%. Kryzys wymusił na przedsiębiorstwach ciągłe poszerzanie oferty - w konsekwencji większość z nich proponuje klientom szeroką gamę usług, od przesyłek kurierskich do frachtu drogowego i obsługi logistycznej. W ten sposób powstała potrzeba łączenia się przedsiębiorstw specjalizujących się w danej usłudze na rynku. Proces ten obserwujemy od lat, a obecny okres, kiedy przedsiębiorstwa szukają oszczędności, przyniósł jego intensyfikację. Wielkie przedsiębiorstwa działające na rynku przesyłek ekspresowych połączyły się z pocztami narodowymi i zaczęły wspólnie oferować znacznie więcej usług - tak powstała Deutsche Post World Net (DPWN). Drugim gigantem, który kapitałowo połączył się z inną pocztą narodową, tym razem holenderską i zbudował sieć globalną jest TNT Global Express, Logistics & Mail. Trzeci wielki gracz na rynku międzynarodowym, który mocno zapaścił korzenie na polskim rynku to UPS. W 2001 r. UPS przejął Fritz Companies - koncern świadczący usługi w zakresie spedycji, logistyki, obsługi celnej oraz Mail Boxes - oddział US Office Products. Przejęcie to pozwoliło na zaoferowanie klientom na całym świecie pełnego zakresu usług logistycznych, od spedycji oraz transportu paczek aż po transfer funduszy i informacji.

W przypadku TNT po przejęciu w 1996 r. udziałów przedsiębiorstwa przez holenderski koncern KPN, właściciela między innymi Poczty Holenderskiej i utworzono grupę kapitałową TPG - TNT Post Group. W jej skład weszły: TNT oraz PTT, czyli Poczta Holenderska. Przykład narodowej poczty holenderskiej i niemieckiej nie jest tu zresztą odosobniony. Podobnie jak Deutsche Post,

która przejęła większościowe udziały w DHL, zrobiła francuska La Poste przejmując aktywa niemieckiego DPD. TNT Post Group pochłania ponad 40% ogółu wydatków kapitałowych TPG. To są koszty operowania światowym systemem połączeń lotniczych i drogowych oraz utrzymania operacyjnej obecności grupy w ponad 200 krajach świata. Na polskim rynku działa Masterlink Express. Od 2002 roku współwłaścicielami Masterlink są dwie organizacje pocztowe, francuska La Poste oraz szwedzka Posten AB. Członkostwo w grupie logistycznej w Europie zapewnia stabilność i pewność działania na rynku usług ekspresowych oraz możliwość poszerzenia ich zakresu.

Naturalnym otoczeniem, w którym funkcjonuje współcześnie firma jest tzw. rynek konkurencyjny. Do niedawna w Polsce konkurencja wydawała się czymś nierealnym. W handlu najpierw istniał administracyjny podział rynków branżowych. Później, po roku 1982 wprowadzenie formalnej zasady otwartości rynków faktycznie niewiele zmieniło (Lovelock, Weinberg, 1989). Od roku 1991r., gdy nastąpiła prywatyzacja wielu przedsiębiorstw państwowych, po szerokim dopuszczeniu firm prywatnych, a zwłaszcza po częściowym urealnieniu kursu wymiany walut i liberalizacji handlu zagranicznego, w większości branż rynkowych pojawili się dostawcy konkurujący ze sobą. *Powodzenie firmy na rynku konkurencyjnym zależy przede wszystkim od jej zdolności do utrzymania korzystnej pozycji wobec konkurentów w walce o konsumenta, od tego, jakim kosztem pozycja ta jest utrzymana* (Prymon, 1991).

13.3. PORÓWNANIE POCZTY POLSKIEJ Z INNYMI EUROPEJSKIMI POCZTAMI

Spółka kapitałowa może być utworzona dla realizacji każdego celu dozwolonego prawem. Nie jest ograniczona tylko do działalności handlowej. Skala i zasięg działalności spółek kapitałowych oraz komplikowanie się zarządzania wymuszają oddzielenie zarządzania od własności spółki (Duraj, 2000). Współcześnie przedsiębiorstwa biorące udział w międzynarodowym podziale pracy dzieli się na: międzynarodowe, wielonarodowe i globalne (Griffin, 1998). W skład przedsiębiorstwa międzynarodowego, wielonarodowego i globalnego wchodzi przedsiębiorstwo macierzyste z zarządem oraz oddziały i filie w innych krajach, które pod względem prawnym są najczęściej samodzielnymi przedsiębiorstwami. W odniesieniu do przedsiębiorstw o rozbudowanej działalności na rynkach międzynarodowych mówi się o zarządzaniu globalnym. Pod wyrażeniem tym rozumie się takie zarządzanie, które nastawione jest głównie nie na

potrzeby i warunki działania w jednym kraju, ale w skali międzynarodowej (Wawrzyniak, 1996).

Na początku lat osiemdziesiątych zaczęto w Polsce wprowadzać w życie pierwszy etap reformy gospodarczej, która stanowiła próbę przebudowy systemu zarządzania i kierowania gospodarką narodową. Zmiany te objęły także resort łączności. Ustawa z dnia 15 listopada 1984r. o łączności utrzymywała dotychczasowy zakres monopolu w dziedzinie poczty, ale nieco ograniczyła prawo wyłączności państwa w dziedzinie telekomunikacji, przewidywała wydawanie zezwoleń na zakładanie i używanie przewodowych sieci telekomunikacyjnych oraz urządzeń radiowych i radiokomunikacyjnych. Momentem zwrotnym w całokształcie działalności Poczty był rok 1987, kiedy Sejm podjął uchwałę w sprawie realizacji drugiego etapu reformy gospodarczej. Program ten zmierzał do dalszej zasadniczej przebudowy gospodarczej państwa a w szczególności do zmiany struktury i funkcji centrum. Łączność znalazła się w nowo utworzonym resorcie Transportu, Żeglugi i Łączności pod nazwą „Poczta Polska, Telefon i Telegraf. Następnie rozdzielono usługi telekomunikacyjne tworząc przedsiębiorstwo Telekomunikacja Polska S. A. i usługi pocztowe - Poczta Polska.

Poczta Polska wychodząc naprzeciw wyzwaniom rynku europejskiego utworzyła Grupę Kapitałową Poczty Polskiej, w skład której wchodzi:

1. Pocztove Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych
2. POSTDATA S.A.
3. Bank Pocztovy S.A.
4. Media Serwis Sp. z o.o.
5. Pocztova Agencja Usług Finansowych S.A.
6. Otwarty Fundusz Emerytalny Pocztylion

Budowa konkurencyjności Grupy Kapitałowej Poczty Polskiej realizowana jest poprzez długofalowe wzbogacanie oferty produktowej grupy oraz podnoszenie jej wartości. Kreowanie usług ubezpieczeniowych wynikało z optymalizacji kosztów ochrony ubezpieczenia majątku Grupy Kapitałowej Poczty oraz wdrożenie dystrybucji masowych ubezpieczeń. Pocztove Towarzystwo Ubezpieczeń zostało powołane przez PPUP Poczta Polska w grudniu 2002 r. a zarejestrowane 3 stycznia 2003 roku. Towarzystwo prowadzi następujące ubezpieczenia: majątku Poczty Polskiej oraz jej Grupy Kapitałowej, dla wszystkich pracowników Poczty Polskiej i jej członków Grupy Kapitałowej w zakresie ubezpieczeń komunikacyjnych, majątkowych, chorobowych oraz wypadkowych. Proponowane pakiety ubezpieczeń obejmują również rodziny pracowników.

POSTDATA S.A. jest spółką akcyjną działająca od października 1995 roku. Siedziba firmy mieści się w Bydgoszczy, a misją jest wspieranie i inten-

syfikacja rozwoju informatyki w jednostkach organizacyjnych Poczty Polskiej. Większościowym udziałowcem POSTDATA jest Poczta Polska, należy do niej 51% akcji spółki, 49% posiada drugi udziałowiec - grupa kapitałowa PROKOM SOFTWARE S.A. POSTDATA oferuje oprogramowanie wspomagające pracę urzędu pocztowego, kompleksowego szkolenia dla pracowników Poczty, usług stałej obsługi informatycznej placówek pocztowych, usługi związane z budową sieci rozległych (LAN i WAN) oraz instalacji dozoru. Ważnym obszarem działalności firmy jest szeroka gama usług informatycznych skierowana do innych przedsiębiorstw niż Poczta Polska. Obejmuje ona m.in.: sprzedaż sprzętu informatycznego, projektowanie i instalowanie sieci komputerowych, projektowanie i instalacja systemów sygnalizacji włamań i napadu, outsourcing informatyczny.

Bank Pocztowy S.A. powstał w 1990 roku. Akcjonariuszami Banku Poczтового są Poczta Polska (75% minus jedna akcja) i Bank PKO BP S.A. (25% plus jedna akcja). Od innych instytucji finansowych wyróżnia możliwość korzystania z wielu usług finansowych w najbliższym urzędzie pocztowym. Wiele usług finansowych oferowanych osobom fizycznym w urzędzie pocztowym to m.in. wpłaty i wypłaty z konta Poczowego konta Standard, Poczowego Konta Nestor oraz lokat i kredytów gotówkowych, które są obsługiwane na Poczcie. W sierpniu 2006 roku PKO BP i Bank Pocztowy podpisały umowę o współpracy, która ma polegać na dystrybucji produktów PKO BP w sieci Banku Poczowego. W przyszłości usługi na rzecz Banku Polskiego ma świadczyć 6000 placówek poczty.

Post Media Serwis Sp. z o.o., której wyłącznym właścicielem jest Poczta Polska, powstała w 1999 roku jako Pocztowy Fundusz Leasingowy Sp. z o.o. Początkowo świadczyła jedynie usługi leasingowe dla wszystkich jednostek Poczty Polskiej. Od 2004 roku PFL rozszerzyła swoją działalność o usługi promocyjno-reklamowe i wydawnicze. W grudniu 2004 roku Poczta Polska i PFL podpisały stosowną umowę dotyczącą powyższych działań. W październiku 2005 roku skutkiem tego nastąpiła zmiana nazwy na Media Serwis. Do zadań spółki należy tworzenie koncepcji, prowadzenie obsługi i organizacja kampanii promocyjno-reklamowych wspierających sprzedaż usług i produktów Poczty Polskiej. W ramach działalności spółka na bieżąco prowadzi obsługę medialną Poczty Polskiej, a przede wszystkim zajmuje się kształtowaniem jej wizerunku w mediach. Takim produktem jest EMS - pod tą nazwą świadczona jest usługa kurierska Poczty Polskiej w systemie „od drzwi do drzwi” tak jak świadczą te usługi pozostali spedytorzy znajdujący się na rynku polskim. Założeniem tej propozycji jest ekspresowe przekazywanie przesyłki bezpośrednio z siedziby klienta do siedziby klienta najtaniej na rynku polskim z zachowaniem standardów jakościowych.

Pocztowa Agencja Usług Finansowych S.A. została powołana w listopadzie 2000 roku. Oferta produktów sprzedawanych przez PAUF to: ubezpieczenia na życie indywidualne i grupowe, fundusz emerytalny, ubezpieczenia majątkowe „Mój Pocztylion”, ubezpieczenia rolne i produkty bankowe - Kredyt Pocztylion. Kredyt gotówkowy sprzedawany także w domu klienta. Pieniądze przekazywane są klientowi na konto drogą przekazu pocztowego na wskazany adres; jest to pożyczka odnawialna do limitu ustalonego indywidualnie z klientem według jego zdolności kredytowej.

Otwarty Fundusz Emerytalny Pocztylion zarządzany jest przez Pocztylion-Arka Powszechne Towarzystwo Emerytalne S.A. Akcjonariuszami Pocztylion-Arka PTE S.A. są: Poczta Polska - 33,3% udziału kapitału, ze swoimi placówkami rozmieszczonymi na terenie całego kraju gwarantuje łatwy dostęp do oferty OFE Pocztylion; Towarzystwo Ubezpieczeniowe Cardif S.A. - 33,3% udziału w kapitale, założone we Francji, specjalizuje się w sprzedaży grupowych ubezpieczeń oszczędnościowo-emerytalnych dla przedsiębiorstw i ubezpieczeń indywidualnych typu ochronnego; Amvescap pic - 29,3% udziału w kapitale - z uwagi na fakt, że należy do największych grup finansowych na rynku, posiada ogromne doświadczenie w zarządzaniu aktywami; Konferencja Episkopatu Polskiego - 4% udziału w kapitale, jest najwyższym zgromadzeniem reprezentującym Kościół Katolicki w Polsce.

Poczta Polska jest zbliżona strukturą do poczty niemieckiej, z tym że zasięgiem terytorialnym obejmuje tylko tereny naszego kraju.

Strategiczna sytuacja przedsiębiorstw na podstawowych rynkach regionalnych lub krajowych zależy w znacznym stopniu od ich ogólnej sytuacji w skali światowej (Porter, 1992). Możemy określić, że sytuacja innych niż Poczta Polska, przedsiębiorstw świadczących usługi pocztowe jest niezwykle stabilna nie tylko na rynku krajowym, ale tak jak np. w przypadku poczty niemieckiej, również globalnym a Strategia Lizbońska ma na celu zwiększyć konkurencyjność Poczty Polskiej i jej innowacyjność na rynku.

Na zatrudnienie oraz wzrost gospodarczy istotnie wpływają regulacje rynku produktów, w tym rynku dóbr i usług. Strategia Lizbońska w latach 2005-2010 powinna się skupić na celach, które zapewniają jej wykorzystanie europejskiego potencjału przedsiębiorczości. W tym zakresie za najważniejsze działania uznać należy:

1. Dokończenie tworzenia jednolitego rynku europejskiego, a w tym urzeczywistnienia jednolitego rynku usług w całej Unii. Realizacja programu jednolitego rynku opartego na czterech wolnościach: przepływu osób, kapitałów, dóbr i usług, co doprowadziło do wzrostu konkurencyjności m.in. usług kurierskich (ekspresowych). Nie mniej wciąż wiele państw członkowskich

nie wprowadziło wszystkich postanowień dotyczących funkcjonowania tego rynku i wciąż nie wszystkie jego segmenty są równie otwarte, chociażby rynek usług pocztowych w Polsce.

2. Zmniejszenie barier dla przedsiębiorstw i promowanie przedsiębiorczości. Duża część regulacji w funkcjonowaniu przedsiębiorstw tworzona jest na poziomie narodowym - częściowo dotyczy to usług pocztowych.
3. Dokończenie integracji i reformy rynków finansowych.

Strategia Lizbońska stanowi jedyny ogólnoeuropejski projekt, w którym Polska w Dokumencie Implementacyjnym KPR na lata 2005-2010 nakreśliła rozwój usług rynku pocztowego. Dopuszcza w nim inne podmioty konkurujące w obszarze usług świadczonych na zasadach rynkowych oraz zwiększenie konkurencyjności Poczty Polskiej poprzez komercjalizację.

14. DOBÓR PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ - PRZESŁANKI I KIERUNKI ZMIAN

Znaczenie procesów decentralizacji zarządzania państwem, prowadzących do rozwoju polskiej samorządności lokalnej i regionalnej, staje się argumentem dla zwrócenia szczególnej uwagi na problematykę funkcjonowania administracji samorządowej. Sprawność działania urzędów samorządu terytorialnego zależy w dużym stopniu od realizowania procesu doboru pracowników samorządowych, który powinien być ukierunkowany na zapewnienie profesjonalnego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych.

Rozpatrując proces doboru pracowników w urzędach samorządowych należy uwzględnić specyfikę ich funkcjonowania. Realizacja zadań publicznych wpływa na potrzebę zatrudniania ludzi o określonych własnościach, tj. kompetencjach i wewnętrznej motywacji do działania. Podejście do kształtowania zatrudnienia w administracji publicznej determinowane jest regulacjami zawartymi w aktach prawnych. Równie istotny wydaje się zakres formalizacji wewnętrznej procesu doboru w poszczególnych urzędach, przejawiający się w opracowywaniu procedur postępowania, zapewniających jawny i otwarty dostęp do pracy w administracji publicznej.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza i ocena procesu doboru pracowników administracji samorządowej oraz określenie pożądanych kierunków jego doskonalenia na podstawie badań empirycznych. Badania empiryczne, mające zidentyfikować działania w obszarze doboru pracowników samorządowych przeprowadzono w 29 urzędach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego, w tym w urzędzie marszałkowskim oraz w pięciu starostwach powiatowych. Badania w urzędach przeprowadzono posługując się wywiadem skategoryzowanym prowadzonym w oparciu o kwestionariusz pytań, posiłkując się przy tym wywiadami luźnymi, przeglądem dokumentacji urzędów oraz analizą

dostępnych danych ewidencyjnych. W celu skonfrontowania opinii różnych grup pracowniczych, wywiady prowadzono zarówno z kierownictwem urzędu jak i pracownikami wykonawczymi.

14.1. IDENTYFIKACJA DZIAŁAŃ W OBSZARZE DOBORU PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

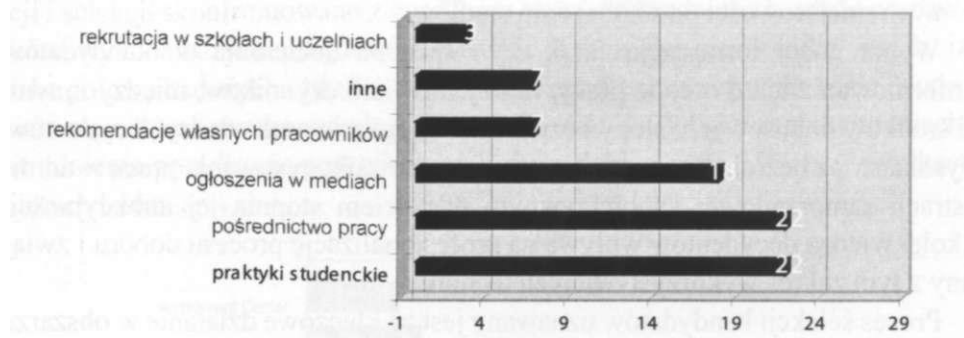
Od realizacji procesu doboru pracowników zależy jakim potencjałem ludzkim urząd będzie dysponował, jakie będą możliwości jego doskonalenia i rozwoju, poprawy efektywności pracy oraz współdziałania ludzi (Borkowska, 1985). Analizując dobór pracowników samorządowych rozpatrzono działania z zakresu rekrutacji i selekcji kandydatów oraz wdrażanie nowozatrudnionych do pracy. W odniesieniu do rekrutacji pracowników zamiennie stosowany jest termin naboai.

Przed wprowadzeniem - 6 maja 2005 roku - zmian w *Ustawie O pracownikach samorządowych*, powszechnie uważano, iż akty normatywne nie stwarzają warunków do przeprowadzania otwartego, jawnego i konkurencyjnego naboru do korpusu pracowników samorządowych (Kijowski, Kulesza, Misiąg, Prutis, Stec, Szlachta, Zaleski, 2004). Aktualnie obowiązujące przepisy zobowiązują kierowników urzędów samorządowych do organizowania procesu doboru w oparciu o wskazane zasady. Zmiana ustawy wprowadziła między innymi obowiązek upubliczniania naboru, sporządzania protokołu z realizacji doboru oraz uzasadniania wyboru danego kandydata.

Badania prowadzone w urzędach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego przed wprowadzeniem zmian normatywnych wykazały, iż dobór pracowników z reguły nie opierał się na formalnie określonych procedurach postępowania - takiego wymagania nie stawiał przed urzędami ustawodawca, a decydenci nie byli zainteresowani formalizowaniem działań w tym obszarze. Taki stan rzeczy przesądzał o niskim stopniu formalizacji wewnętrznej procesu doboru w badanych urzędach.

Strukturę technik rekrutacji wykorzystywanych w urzędach samorządowych w celu przyciągnięcia właściwych kandydatów z zewnętrznego rynku pracy przedstawiono na rysunku 14.1. Wynika z niego, iż najczęściej nawiązywano współpracę z powiatowymi urzędami pracy, w celu pozyskania stażystów i praktykantów.

Przy często zaznaczającym się, negatywnym nastawieniu kierownictw przedsiębiorstw do umożliwiania studentom i absolwentom zdobywania doświadczenia zawodowego, preferowanie odmiennej postawy przez kierownictwa urzędów odgrywało ważną, pozytywną rolę na miejscowych rynkach pracy. Dodać należy, iż w wielu przypadkach odbycie praktyki w urzędzie spełniało rolę zatrudnienia na okres próbny, po którym praktykant -jeżeli wykazał odpowiednie predyspozycje, zaangażowanie oraz skuteczność w działaniu - zostawał zatrudniony.



Rysunek 14.1. TECHNIKI REKRUTACJI KANDYDATÓW NA PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród innych form rekrutacji wymieniano przede wszystkim tzw. aplikowanie z ulicy, polegające na tym, że kandydaci sami zgłaszają się do pracodawcy w poszukiwaniu zatrudnienia, stąd w większości urzędów wskazywano na bogatą bazę ofert pracy. Fakt, iż kandydaci poszukiwali miejsca zatrudnienia w urzędzie, nawet jeśli ten nie upubliczniał informacji o wakatach, wynika z trudnej sytuacji na rynku pracy, ale również dowodzi, że urzędy samorządowe mają na lokalnych rynkach opinię dobrych pracodawców tak, iż zatrudnienie w nich jest pożądane.

Pomimo przewagi podaży na lokalnych rynkach pracy, w 17 spośród 29 urzędów wskazywano na występowanie problemów ze znalezieniem odpowiednich kandydatów na wybrane stanowiska. Jako przyczyny występowania problemów z naborem odpowiednich kandydatów wymieniano głównie:

- nieodpowiednie kwalifikacje zgłaszających się kandydatów - urzędy w szczególności napotykały trudności z naborem specjalistów, np. na stanowiska architekta czy głównego rewidenta;

- zbyt niskie wynagrodzenie oferowane wysoko wykwalifikowanym specjalistom w urzędzie w stosunku do warunków płacowych, jakie stwarza praca w lokalnym sektorze prywatnym;
- niewłaściwa struktura kierunków kształcenia na wyższych uczelniach - sygnalizowano, iż zgłaszający się kandydaci to głównie absolwenci zarządzania bądź administracji, którzy z reguły dysponują ogólną a nie specjalistyczną wiedzą;
- w małych miejscowościach stwierdzano ponadto, iż wyraźny jest „odpływ” ludzi z wyższym wykształceniem z małych miast do dużych ośrodków miejskich - stosunkowo często młodzi ludzie nie wracają do swoich rodzinnych miejscowości po ukończeniu studiów.

Wybór danej formy rekrutacji, czyli sposobu docierania do kandydatów i informowania ich o ofercie pracy, zależy od wielu czynników, między innymi od środków finansowych, stopy bezrobocia w regionie oraz wiedzy decydentów. Wysoka stopa bezrobocia wiąże się ze wzrostem zainteresowania pracą w administracji samorządowej i subiektywnym odczuciem stopnia jej atrakcyjności. Z kolei wiedza decydentów wpływa na profesjonalizację procesu doboru i związany z tym zakres wykorzystywanych technik.

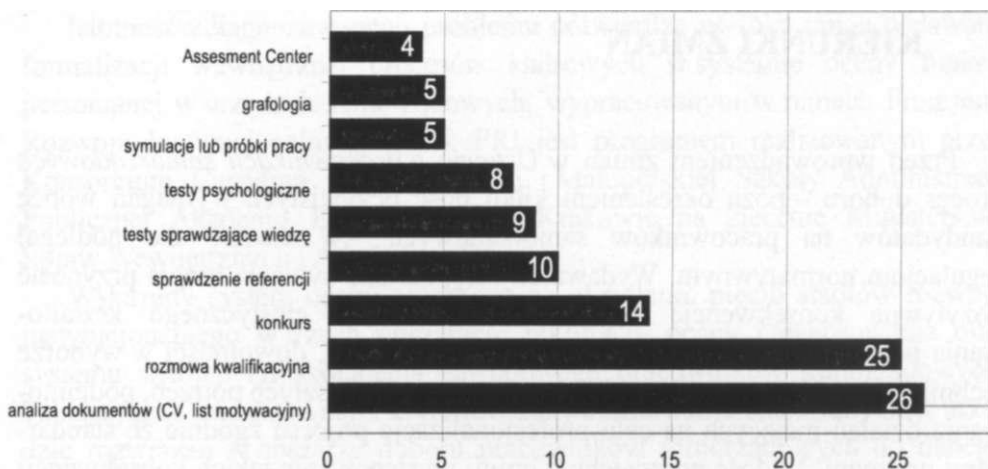
Proces selekcji kandydatów uznawany jest za kluczowe działanie w obszarze gospodarowania potencjałem ludzkim, od którego zależy, czy zatrudnieni pracownicy faktycznie będą posiadali zdolności do wykonywania danej pracy (Gatewood, Field, 1998). Uważa się, iż dobór odpowiednich technik selekcyjnych w organizacjach sektora publicznego stanowi ważny problem, który poddawany jest szerokiej analizie, głównie w literaturze anglojęzycznej. W Stanach Zjednoczonych oraz w krajach Europy Zachodniej szczególny nacisk kładzie się na przejrzystość stosowanych procedur w odniesieniu do procesu doboru naczelnej kadry kierowniczej administracji państwowej i samorządowej. (Colby, Ingraham, 1981; Jordan, Shraeder, 2003) Również w Polsce dostrzegana jest konieczność opracowywania formalnych procedur, w ramach których określony zostałby między innymi zakres technik selekcji, wykorzystywanych w procesie doboru pracowników na określone stanowiska w poszczególnych urzędach.

Analiza podejścia do selekcji kandydatów na pracowników urzędów samorządowych na Dolnym Śląsku wskazuje na zmiany dokonujące się w obszarze doboru pracowników, dotyczące przede wszystkim instrumentalnego aspektu procesu, tj. struktury wykorzystywanych narzędzi. Oprócz tradycyjnie wykorzystywanych analiz życiorysów i listów motywacyjnych, wprowadzane są takie techniki, jak analiza próbek pracy, symulacje pracy czy testy sprawdzające wiedzę (por. rysunek 14.2). Wynika to z faktu, iż coraz częściej podstawą

podjęcia decyzji o zwiększeniu zatrudnienia nie są ilościowe niedobory pracowników, ale brak osób o określonej wiedzy i umiejętnościach.

Kierownicy urzędów najczęściej deklarowali, iż proces doboru ukierunkowany jest na zatrudnianie ludzi młodych i wykształconych. Ponadto relatywnie często stwierdzano, iż preferowani są kandydaci, będący mieszkańcami danej miejscowości. W dwóch urzędach kierownicy przyznali, iż chętniej zatrudniają osoby, które znają osobiście. W jednym przypadku deklarowano preferencje przy zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w żadnym natomiast nie wskazano, aby czynnikiem wpływającym na decyzje o zatrudnieniu była płeć kandydata.

Deklarowany przez kierowników zakres wykorzystywania technik rekrutacji i selekcji skonfrontowano z wynikami badań prowadzonych wśród pracowników wykonawczych urzędów samorządu terytorialnego. Wynika z nich, iż blisko połowa badanych (48,6%) o możliwości podjęcia pracy w urzędzie dowiedziała się od pracownika urzędu, a jedynie niecałe 3% z ogłoszenia w mediach. Zatrudnienie po odbyciu praktyk bądź stażu zadeklarowało 36% pracowników objętych badaniami.



Rysunek 142. TECHNIKI SELEKCJI WYKORZYSTYWANE W URZĘDACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Źródło: Opracowanie własne.

Pozostali przyznawali się do zatrudnienia „po znajomości” bądź oświadczali, iż pracownikami urzędu samorządowego zostali w wyniku przeniesienia z innego urzędu publicznego.

Należy zatem skłaniać się do wniosku, iż przy decyzjach o zatrudnieniu w znacznie większym stopniu - niż wynikałoby to z deklaracji kierowników

i pracowników komórek personalnych - brane były pod uwagę osobista znajomość a także rekomendacje udzielane przez pracowników urzędu znających kandydata.

Badania pokazały, iż dużą wagę przypisywano wdrażaniu zatrudnianych pracowników do pracy w urzędzie, choć stosowane w tym obszarze rozwiązania nie były ujmowane w sposób formalny. Przyjmowani pracownicy byli zapoznawani ze współpracownikami. Stosunkowo często organizowano również tzw. obchód urzędu, a w dalszej kolejności pracownicy zaznajamiani byli z wewnętrzną dokumentacją organizacji.

W badanej grupie pracowników wykonawczych, jedynie 6% uznało, że sposobu wprowadzania nowego pracownika do zespołu - z punktu widzenia jego samopoczucia i adaptacji w zespole - raczej nie można uznać za właściwy. Szczególnie w małych urzędach podkreślano, że zatrudnienie nowego pracownika jest zdarzeniem rzadkim i w związku z tym szczególnie sieje celebryje.

14.2. OCENA PROCESU DOBORU I POSTULOWANE KIERUNKI ZMIAN

Przed wprowadzeniem zmian w *Ustawie o pracownikach samorządowych* proces doboru - poza określeniem kilku dość oczywistych wymagań wobec kandydatów na pracowników samorządowych - w zasadzie nie podlegał regulacjom normatywnym. Wydawałoby się, że taka sytuacja mogła przynosić pozytywne konsekwencje w postaci umożliwienia elastycznego kształtowania procesu doboru w jednostkach samorządowych, dowolności w wyborze technik rekrutacji i selekcji pod kątem bieżących i przyszłych potrzeb, podejmowania działań mających na celu profesjonalizację procesu zgodnie ze standardami unijnymi. W dość powszechnej opinii występowanie takich konsekwencji nie stało się jednak regułą. W zamian pojawiały się zarzuty o upolitycznieniu procesu doboru, kumoterstwo i nepotyzm.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że urzędy samorządowe są jednymi z najbardziej poszukiwanych pracodawców, szczególnie w regionach o najwyższym stopniu bezrobocia. Jak stwierdza M. Bednarczyk, rekrutacja do urzędów często w związku z tym, nie wykracza poza krąg „swoich ludzi” (Bednarczyk, 2004). Na upolitycznienie kształtowania zatrudnienia w urzędach wskazuje również A. K. Piasecki - *w wielu samorządach zatrudnienie nowych pracowników było wynikiem ścierania się wpływów politycznych. (...) Upolitycznienie kadr samorządowych widoczne było zwłaszcza w dużych i średnich miastach.*

W małych miejscowościach i gminach na kształt personelu zatrudnianego przez lokalne władze oddziaływały układy środowiskowe: sąsiedzkie, towarzyskie, rodzinne (Piasecki, 2003)

Formułowane są również opinie, iż w obowiązującym modelu administracji samorządowej nie ma praktycznej możliwości oddzielenia polityki od zarządzania. Wskazuje się, że ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województwa sprzyja sprawowaniu w samorządach władzy partyjnej. Najwyższe stanowiska w organach wykonawczych powiatów i województw obsadzone są w drodze wyboru politycznego, a pozostanie na nich jest podporządkowane koniunkturze politycznej (Kisielewicz, 1999).

Ujawniony w trakcie badań w dolnośląskich urzędach samorządowych niski stopień formalizacji wewnętrznej procesu doboru wiąże się z generalnym problemem gospodarowania potencjałem ludzkim w tych jednostkach, który można określić mianem niedostatku przejrzystości. Ów niedostatek niewątpliwie negatywnie oddziałuje na sprawność funkcjonowania urzędów, w których decyzjenci zbyt często podejmują decyzje kadrowe w oparciu o pozamerytoryczne kryteria.

Istotność zdiagnozowanego problemu potwierdza wysoka ranga nadawana formalizacji wewnętrznej procesów kadrowych w systemie oceny funkcji personalnej w urzędach samorządowych, wypracowanym w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). PRI jest programem realizowanym przez Konsorcjum Canadian Urban Institute i Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wskazany system oceny opiera się na określeniu pięciu stadiów rozwoju instytucjonalnego w trzech obszarach: rekrutacji, oceny i awansowania oraz systemu szkoleń i doskonalenia zawodowego pracowników samorządowych. Tabełaryczne przedstawianie kryteriów zakwalifikowania stosowanych w urzędzie rozwiązań w obszarze doboru pracowników samorządowych do danego stadium przedstawiono w tabeli 14.1.

Wyniki badań własnych wskazują, iż zdecydowana większość dolnośląskich urzędów samorządowych znajdowała się w pierwszym, najniższym stadium rozwoju w obszarze doboru pracowników. W urzędach nie określano formalnych procedur doboru pracowników, a podejmowane w tym zakresie decyzje były w dużej mierze subiektywne, nie opierały się bowiem na sprecyzowanych i jawnych kryteriach.

Pelen zestaw działań stanowiących kryterium dla stadium drugiego, tj. przypisanie odpowiedzialności za prowadzenie doboru pracowników, szczegółowe opracowanie procedury doboru z uwzględnieniem zestawu stosowa-

nych narzędzi, opracowanie kwestionariusza pytań wykorzystywanego konsekwentnie w rozmowach kwalifikacyjnych oraz dokumentowanie przebiegu procesu doboru, nie został zdiagnozowany w żadnym z badanych urzędów.

Aktualnie prowadzone są dalsze badania w dolnośląskich urzędach samorządowych, mające na celu zdiagnozowanie zmian w realizacji procesu doboru po wprowadzeniu nowych regulacji normatywnych. Ich wstępne wyniki wskazują, że stopień formalizacji wewnętrznej procesu doboru ulega zwiększeniu.

Jednym z możliwych kierunków dalszych działań naprawczych jest podjęcie próby ukształtowania całkowicie nowej regulacji normatywnej, w ramach której pozycja prawna zarówno pracowników administracji rządowej jak i samorządowej zostałaby unormowana w jednym akcie prawnym. Jego podstawowe założenia powinny bazować na regulacjach, którymi aktualnie objęci są pracownicy urzędów rządowych, uznawanych za w pełni zgodne z zasadami otwartości i równości w dostępie do służby publicznej oraz konkurencyjnego obsadzania stanowisk.

Pojawia się ponadto dylemat, czy gospodarowaniem potencjałem pracowników urzędu samorządu terytorialnego, w tym organizowaniem procesu doboru, powinien zajmować się polityk, czy wyposażony w kompetencje menedżerskie urzędnik. Jak pisze J. Kowalik *w dobie oczekiwania na coraz wyższą sprawność administracji publicznej urzędy gminy nie mogą pozostawać w tyle. Ich sprawność w dużym stopniu zależy od sposobu kierowania pracownikami przez wójta. Czy jednak wójt obciążony różnorodnymi obowiązkami, zwłaszcza w dużych gminach, może prawidłowo nadzorować pracę urzędu?* (Kowalik, 2005).

Należy skłaniać się ku opinii, że sprawne zarządzanie rozwojem całej jednostki samorządowej - gminy, powiatu bądź województwa jest zajęciem, które znacząco utrudnia równoległe, skuteczne zaangażowanie się w kierowanie pracą urzędu. Pożądane zatem byłoby wprowadzanie kategorii dyrektora urzędu, któremu przypisana zostałaby odpowiedzialność za zarządzanie podlegającą mu jednostką, w tym za podejmowanie decyzji personalnych.

Tabela 14.1. STADIA ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO W RAMACH DOBORU PRACOWNIKÓW W URZĘDACH SAMORZĄDOWYCH

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
<p>Nie istnieją wewnętrzne regulacje w zakresie rekrutacji personelu</p>	<p>Zostały sformułowane zasady prowadzenia rekrutacji, takie jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> • przypisanie odpowiedzialności za prowadzenie rekrutacji, • wskazanie narzędzi stosowanych w procesie rekrutacji, • szczegółowa procedura rekrutacji. <p>Rekrutacja personelu jest prowadzona przez komisje rekrutacyjną, powoływana w trybie doraźnym.</p> <p>Istnieją dokumenty, które potwierdzają działalność komisji rekrutacyjnej.</p> <p>Rozmowy kwalifikacyjne prowadzone są w oparciu o kwestionariusz, który zawiera m.in. następujące informacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wykształcenie kandydata, • doświadczenie zawodowe kandydata, oczekiwania kandydata (w tym finansowe). <p>Dostępne są kwestionariusze z przeprowadzonych rozmów kwalifikacyjnych.</p>	<p>Ogłoszenia rekrutacyjne są stosowane zgodnie z obowiązującymi standardami oraz są ewidencjonowane.</p> <p>Ubiegający się o zatrudnienie są informowani o wynikach postępowania rekrutacyjnego.</p> <p>Urzędnicy odpowiedzialni za prowadzenie rekrutacji zostali przeszkoleni w zakresie jej stosowania.</p> <p>Istnieją opisy wszystkich stanowisk, które określają co najmniej:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nazwę stanowiska pracy, • komórkę organizacyjną, • kategorię zaszerogowania • funkcje podstawowe, • wymagane wykształcenie, • doświadczenie zawodowe, • wiedzę specjalistyczną, • umiejętności i zdolności. 	<p>Identyfikacja potrzeb rekrutacyjnych odbywa się poprzez pisemne zgłoszenie przez kierowników potrzeb kadrowych wraz z ich uzasadnieniem.</p> <p>Istnieją roczne plany zatrudnienia. Przygotowane w oparciu o identyfikację potrzeb kadrowych, które zawierają:</p> <ul style="list-style-type: none"> • listę stanowisk do obsadzenia, • harmonogram przyjęć, • oczekiwania wobec kandydatów. <p>Dane kandydatów są gromadzone zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi i przepisami ustawowymi.</p> <p>Istnieją dokumenty, które potwierdzają dokonywanie oceny elementów systemu rekrutacji zgodnie z obowiązującymi zasadami.</p>	<p>Istnieją zasady aktualizacji opisów stanowisk oraz doskonalenia elementów systemu rekrutacji.</p> <p>Przynajmniej niektóre opisy stanowisk zostały zaktualizowane oraz niektóre elementy systemu rekrutacji zostały udoskonalone.</p>

Źródło: (Zawicki, Mazur. 2004).

Dyrektor urzędu powinien być menedżerem publicznym, który nie tylko odpowiada za podporządkowanie działań ustalonym procedurom, ale potrafi rozwiązywać pojawiające się problemy zgodnie z zasadami ekonomicznej sprawności.

B. Kozuch określa menedżerów publicznych jako kierowników różnego szczebla, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne zarządzanie. Wskazuje przy tym, że postrzeganie samych siebie przez zarządzających jako menedżerów publicznych jest przejawem zmian kultury organizacji publicznych, co w polskich urzędach samorządu terytorialnego jest jeszcze stosunkowo rzadkie (Kozuch, 2004).

Zmiany w podejściu decydentów do zarządzania urzędami administracji samorządowej, w tym do gospodarowania potencjałem ludzkim organizacji, wymagają zainicjowania zmian również w ich otoczeniu. Konieczne wydaje się przy tym zapewnienie urzędom wsparcia instytucjonalnego. Chodzi tu o powoływanie i wspieranie już działających organizacji, a także realizowanie programów mających na celu upowszechnianie wiedzy na temat możliwości podnoszenia sprawności funkcjonowania urzędów administracji publicznej, w tym profesjonalnej realizacji procesu doboru pracowników samorządowych.

Sprawność funkcjonowania każdej organizacji zależy od potencjału zatrudnionych w niej ludzi. Ujawnione w trakcie badań niedomagania w procesie doboru pracowników samorządowych niewątpliwie negatywnie oddziałują na skuteczność realizacji zadań publicznych przez urzędy samorządu terytorialnego. Zmiany w omawianym obszarze wymagają działań wielokierunkowych, w tym dalszego udoskonalania regulacji normatywnych wsparcia instytucjonalnego dla urzędów oraz zmian w podejściu do zarządzania jednostkami administracji samorządowej, związanych z rozwijaniem kompetencji menedżerskich kierujących tymi jednostkami.

15. UWARUNKOWANIA TWORZENIA STRATEGII ORGANIZACJI PUBLICZNEJ - ANALIZA PRZYPADKU

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie działań zrealizowanych dla wypracowania strategii funkcjonowania organizacji publicznej działającej w sferze placówek opiekuńczo-wychowawczych. Opracowanie programu działania takich organizacji jest wyzwaniem zasługującym na szczególną uwagę i refleksję. Podjęcie próby nakreślenia strategii działania takich organizacji wymaga zaangażowania szerokich sił społecznych oraz dobrej współpracy z samorządem, podejmującym decyzję o zasadach i środkach finansowania.

W bogatej literaturze dotyczącej problematyki zarządzania, pojęcie „strategia” znajduje wiele interpretacji. W starożytności oznaczało kierowanie wojskami z pozycji naczelnego wodza. W obszarze zarządzania organizacjami w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia zdefiniowano strategię jako „... *określenie długofalowych celów i zadań przedsiębiorstwa, wybór kierunków działania oraz alokację środków niezbędnych do realizacji tych celów...*” (Czermiński i inni, 2001). Tak sformułowana definicja podkreśla szczególną cechę strategii jaką jest wskazywanie kierunku rozwoju organizacji i osiągnięcie założonych stanów. K. Obłój podkreślając potrzebę dostosowywania się organizacji do otoczenia w celu przetrwania, definiuje strategię jako działanie polegające na tworzeniu systemowych gwarancji przetrwania organizacji w bliżej nieokreślonych i równocześnie istotnych dla jej istnienia warunkach (Obłój, 1998). Relacje pomiędzy organizacją a otoczeniem znajdują również odzwierciedlenie w definicji sformułowanej przez J.A.F Stonera, R.E. Freemana i D.R. Gilberta w której strategię określają jako „...*szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji, reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia.*” (Stoner, Freeman, Gilbert, 1999). Bardziej rozbudowaną definicję strategii przedstawia K. Krzakiewicz stwierdzając że „...*jest to złożony kreatywny proces, polegający*

na określaniu podstawowych celów i zadań przedsiębiorstwa o dalekosiężnych skutkach oraz na podejmowaniu decyzji opartych na antycypacji i analizie zmian w otoczeniu, dostosowujących kierunki działań i alokacji niezbędnych zasobów do warunków osiągnięcia tych celów" (Krzakiewicz, 1993). Przedstawione definicje zawierają pewne elementy wspólne do których należą: intensywny rozwój organizacji, dalekosiężnych horyzont działania, kompleksowy charakter decyzji strategicznych. Strategię zarządzania traktuje się jako dynamiczny proces formułowania celów i przyszłych, pożądanych stanów organizacji oraz podejmowania decyzji dotyczących kierunków działań i alokacji.

Pojęciem szerszym od strategii jest planowanie strategiczne które nie tylko związane jest z formułowaniem długookresowych celów organizacji, ale definiuje również zmiany strukturalne, niezbędne dla osiągnięcia tych celów. Według J. Jeżaka w pojęciu planowania strategicznego występują trzy elementy (Bielski, 2002):

1. ustalanie zasadniczych celów organizacji;
2. określenie strategii prowadzących do osiągnięcia tych celów;
3. opracowanie planów taktycznych, gwarantujących realizację przyjętych strategii.

W tak sformułowanej definicji planowania strategicznego istotnym elementem procesu jest ustalenie celów do których będzie zmierzać organizacja. Właściwe określenie celów strategicznych jest jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania organizacji gdyż zakreśla ogólne ramy dla zasadniczych decyzji organizacji (Steinmann, Schreyogg). Zgodnie z koncepcją Ch.H. Hofera i D.E. Schendla (Stoner, Freeman, Gilbert, 1999) ustalenie celów strategicznych jest pierwszym i najistotniejszym etapem zarządzania strategicznego, któremu podporządkowane są kolejne etapy w postaci:

1. formułowania strategii,
2. administrowania,
3. kontroli strategicznej.

W dziewięcioetapowym modelu procesu zarządzania strategicznego przedstawionym przez S.P. Robbinsa i D.A. DeCenzo pierwotną rolę, inicjującą dalsze działania, odgrywa etap rozpoznania misji oraz identyfikacji celów strategicznych organizacji (Robin, DeCenzo, 2002).

Przytoczone poglądy dotyczące planowania strategicznego, znaczącą rolę przypisują identyfikacji celów strategicznych organizacji i ustaleniu hierarchii wyznaczającej kolejność ich realizacji. Właściwie skonstruowane drzewo celów strategicznych umożliwia stworzenie odpowiedniego planu strategicznego oraz podporządkowanych mu planów operacyjnych określających działania w poszczególnych obszarach organizacji.

Tworzenie strategii ma charakter uniwersalny i nie jest przypisane określonym typom organizacji. Bez względu na charakter działalności, obszar funkcjonowania, formę prawną czy też formułę własności, organizacja aby właściwie funkcjonować opracowuje strategię. Strategia potrzebna jest szczególnie w okresach funkcjonowania organizacji, które poddawane są procesowi zmian. Zmiana jest pochodną wdrażania nowej strategii, lecz należy również dostrzec potrzebę tworzenia strategii procesu zmiany. Dzięki stworzeniu programu zmiany, odzwierciedlającego przyjętą strategię, unika się przypadkowości zdarzeń mogących zaistnieć w trakcie wdrażania zmian.

15.1. CHARAKTERYSTYKA BADANEGO PODMIOTU I OCZEKIWANE STANDARDY

^ Opisywana organizacja, dla której dokonano próby nakreślenia strategii funkcjonowania, spełnia standardy proceduralne, infrastrukturalne oraz formalno - prawne wynikające z postanowień Rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz.U. Nr 37 z 2005 r., poz. 331). Cytowane rozporządzenie powstało w celu realizacji działań dostosowujących przepisy prawne do wymagań Unii Europejskiej, obowiązujących w obszarze standardów, określających wymagania dotyczące infrastruktury i procedur funkcjonowania organizacji publicznych działających w sferze opiekuńczo-wychowawczej.

Podmiotem poddawanym procesowi restrukturyzacji był dom dziecka podlegający władzom gminnym. W momencie rozpoczęcia działań projektowych dom dziecka był placówką wielofunkcyjną składającą się z dwóch obiektów posiadających łącznie miejsca dla 82 wychowanków. Pierwszym obiektem był XIX wieczny budynek, w którym znajdowała się główna siedziba placówki. Zbudowano go zgodnie z ówczesnie panującymi zasadami i nie spełniał wymagań infrastrukturalnych XXI wieku. W związku z tym dostosowanie go do obowiązujących standardów związane było ze znacznymi nakładami finansowymi. Budynek wymagał przebudowy zgodnie z zaleceniami Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej - Epidemiologicznej. Ponadto, konieczna była wymiana instalacji elektrycznej i ciepłowniczej. W budynku panowała wilgoć - zarówno w piwnicach, fundamentach jak i wewnątrz. Łazienki nie były łatwo dostępne oraz było ich zbyt mało w stosunku do liczby wychowanków. Układ pokoi i korytarzy nie stwarzał poczucia bezpieczeństwa oraz przyjaznej i intymnej atmosfery. Pomimo wyremontowania

pokoju wychowanków i nadania im indywidualnego wyglądu nie udało się wyeliminować instytucjonalnego charakteru tego miejsca.

Daigim obiektem był dom wolnostojący położony na obrzeżach miasta, w którym znajdowało się mieszkanie treningowe dla 12 wychowanków oraz mieszkanie chronione dla 2 wychowanków,

Posiadana infrastruktura jak również funkcjonujący w organizacji publicznej system organizacyjny, obciążony świadczeniami i przywilejami dla załogi, wynikającymi z uprawnień branżowych, nie spełniał wymagań stawianych tego typu instytucjom. Ponadto, gminne ośrodki decyzyjne nadzorujące funkcjonowanie organizacji nie wykazywały inicjatyw umożliwiających zmianę jakościową w funkcjonowaniu analizowanego podmiotu. Upływający czas przybliżał moment w którym jednostki publiczne tego typu zobowiązane były do spełnienia wymienionym wcześniej norm unijnych. Niezbędnym było podjęcie działań projektowych. Inicjatorem i kreatorem działań restrukturyzacyjnych był dyrektor organizacji publicznej który sformalizował działania projektowe powołując zespół zadaniowy w skład którego weszli:

1. dyrekcja organizacji publicznej;
2. przedstawiciele załogi organizacji publicznej;
3. eksperci z Instytutu Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego;
4. studenci - członkowie Koła Naukowego STRATEG działającego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

Zespół nie ograniczał swego składu i w jego pracach mogli brać udział wszyscy zainteresowani, a w zależności od rozwiązywanego problemu można było dodatkowo powoływać ekspertów z danej branży. Tak skonstruowany zespół projektowy posiadał następujące atuty:

1. różnorodność spojrzeń na projektowaną strategię;
2. możliwość wypracowania większej liczby wariantów przyszłych rozwiązań;
3. udział ekspertów z zakresu budowy i wdrażania strategii organizacji;
4. skrócenie drogi przepływu informacji pomiędzy kreatorami procesu a wykonawcami;
5. współdziałanie pracowników i tym samym możliwość wpływania przez nich na tworzenie przyszłych rozwiązań i poprzez utożsamianie się z powstałym projektem zmniejszenie oporów przeciwko procesowi wdrażania nowej strategii;
6. brak dodatkowych kosztów gdyż pracownicy organizacji publicznej uczestniczyli w pracach realizując obowiązki służbowe natomiast pozostali członkowie zespołu zrezygnowali z honorariów.

Prace zespołu polegały na stworzeniu projektu strategii dostosowawczej dla organizacji publicznej, przedstawieniu i uzasadnieniu projektu wraz z wariantami działań gminnym organom decyzyjnym w celu podjęcia decyzji o realizacji wybranego wariantu strategii.

Jedynymi sformalizowanymi wyznacznikami projektowanej strategii były standardy określone w cytowanym Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej w sprawie placówek opiekuńczo wychowawczych opierającego się na standardach obowiązujących w Unii Europejskiej.

Na podstawie ww. Rozporządzenia placówka opiekuńczo - wychowawcza powinna spełniać następujące wymagania:

1. pokoje mieszkalne 1-5 osobowe, właściwie oświetlone, o powierzchni zapewniającej przechowywanie rzeczy osobistych i swobodne korzystanie z wyposażenia na które składają się co najmniej dla każdego dziecka:
2. łóżko lub tapczan,
3. szafka i lampka nocna,
4. szafa lub miejsce w szafie na przechowywanie rzeczy osobistych, odzieży i obuwia dostosowanych do pory roku,
5. zabawki,
6. łazienki z miejscem do prania i suszenia rzeczy osobistych i toalety, w ilości umożliwiającej korzystanie z nich w sposób zapewniający intymność i zgodność z zasadami higieny,
7. pomieszczenie do wypoczynku wyposażone w stoliki i krzesła, telewizor, gry, zabawki, książki (nie mniej niż jedno pomieszczenie na 10 dzieci),
8. miejsce do cichej nauki,
9. kuchnię,
10. jadalnię dla wszystkich dzieci,
11. aneksy kuchenne przeznaczone do zajęć kulinarnych i przyrządzania śniadań i kolacji (nie mniej niż jeden aneks kuchenny na 10 dzieci),
12. odpowiednio wyposażone pomieszczenia do zajęć terapeutycznych i sportowych,
13. pokój do spotkań z osobami odwiedzającymi,
14. pokój gościnny,
15. gabinet pielęgniarski,
16. pokój dla dzieci chorych,
17. pomieszczenie do prania i suszenia.

W placówce nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci.

15.2. PRZEBIEG PROCESU PROJEKTOWANIA STRATEGII ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

W celu usprawnienia procesu projektowego eksperci zespołu przygotowali algorytm postępowania umożliwiający skonstruowanie strategii. Algorytm porządkował kolejność działań i pozwalał na przygotowanie opracowania spełniającego wymagania stawiane tego typu projektom. Struktura algorytmu wyrażana była w postaci następujących pytań:

1. Kim jesteśmy?
2. Do czego dążymy?
3. Gdzie jesteśmy (otoczenie - szanse i zagrożenia) oraz jakie są nasze zasoby (auty i słabości)?
4. Gdzie i jak działamy?
5. Jaki jest „bilans” naszej działalności?
6. Jaką strategię wybrać?
7. Jak uzyskać akceptację społeczną strategii?
8. Jak realizować wybrana strategię?
9. Jak finansować wybrana strategię?
10. Jaki zastosować system kontroli realizowanej strategii?

Dziesięcioetapowy algorytm pozwalał na identyfikację najważniejszych elementów strategii organizacji. Poprzez analizę kolejnych, wyznaczonych przez algorytm projektowy, obszarów tematycznych i uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania postawały kolejne części strategii w postaci:

1. misji organizacji,
2. wiązki celów strategicznych,
3. analizy strategicznej,
4. identyfikacji obszarów działania,
5. analizy i oceny sytuacji panującej w zidentyfikowanych obszarach działania,
6. wariantów strategii spełniające oczekiwania kreatorów zmiany;
7. analizy i projekcji ekonomicznej wypracowanych wariantów strategii;
8. wyboru optymalnego wariantu strategii organizacji publicznej.

W konsekwencji przyjętej konwencji działań powstał projekt strategii zawierający program osiągnięcia założonych celów strategicznych. Najważniejszym elementem strategii było opracowanie wiązki celów strategicznych. W historii funkcjonowania badanego podmiotu był to pierwszy przypadek kompleksowego podejścia do określenia strategii organizacji. Dotychczas zarządzanie podmiotem polegało na podporządkowywaniu się celom i parametrom określonym przez

instytucje nadzorujące. Zmiany zachodzące w podmiocie miały charakter dostosowujący, odtwarzający powstałe poza badanym podmiotem zalecenia i realizowane były w bardzo ograniczonym zakresie. Po raz pierwszy, dzięki procesowi dostosowania do wymagań Unii Europejskiej, można było wprowadzić do strategii program głębokich zmian jakościowych podwyższających sprawność funkcjonowania organizacji publicznej.

W czasie przygotowywania planu strategicznego przeprowadzono rozmowy zarówno z wychowankami jak i pracownikami analizowanego podmiotu. Na tej podstawie przygotowano listę celów, które stały się podstawą do wypracowania drzewa celów stanowiącego główny element projektu. Zidentyfikowano następujące cele strategiczne:

1. Doskonalenie organizacji pracy
2. Zmiana jakości systemu wychowawczego
3. Wprowadzenie nowych metod i sposobów kształcenia
4. Wzrost poczucia bezpieczeństwa i prywatności
5. Spełnienie wymagań unijnych
6. Dostosowanie infrastruktury do warunków UE
7. Zacieśnienie związków ze społecznością lokalną
8. Optymalizacja kosztów utrzymania organizacji publicznej.

Dla potrzeb ustalenia hierarchii celów określającej kolejność ich realizacji zastosowano opracowaną przez T. Białasa i M. Czapiewskiego metodę ustalania wzajemnych relacji między celami strategicznymi organizacji (Białas, Czapiewski, 2004). Wynikiem tego etapu prac projektowych było powstanie drzewa celów strategicznych, które stało się wyznacznikiem przygotowywanych wariantów strategii. Za najważniejszy cel uznano „wzrost poczucia bezpieczeństwa i prywatności”, którego w obecnych warunkach infrastrukturalnych organizacja nie była w stanie zapewnić. Analiza zależności celów strategicznych wskazała na nadrzędność wzrostu poczucia bezpieczeństwa i prywatności umiejscawiając ten cel na szczycie drzewa celów strategicznych i tym samym wszelkie działania realizowane w okresie najbliższych lat winny zmierzać do zrealizowania tego celu. Powstały graf zależności celów strategicznych wskazywał że do najpilniejszych działań należały te, które umożliwiały realizację celu w postaci: „dostosowanie infrastruktury do warunków Unii Europejskiej”. Oznaczało to, że dopiero jego realizacja pozwalała na osiągnięcie kolejnych celów strategicznych umożliwiających osiągnięcie celu nadrzędnego poprzez wprowadzenie nowych metod i sposobów kształcenia, spełnienie w tym zakresie wymagań unijnych. W konsekwencji osiągnięcia wymienionych celów można było zrealizować cele związane z doskonaleniem organizacji pracy oraz optymalizacją kosztów utrzymania.

15.3. WYPRACOWANE WARIANTY STRATEGII

W czasie przygotowywania planu strategicznego przeprowadzono rozmowy zarówno z wychowankami jak i wychowawcami zatrudnionymi w badanym podmiocie. Ich opinie miały podstawowy wpływ na przygotowaną hierarchie celów strategicznych. Powstałe drzewo celów potwierdziło potrzebę stworzenia mniejszych jednostek organizacyjnych w których można by było zrealizować najważniejszy cel strategii - wzrost poczucia bezpieczeństwa i prywatności.

Tak sformułowanym celem strategicznym podporządkowano dalsze prace związane z tworzeniem planu strategicznego. Po przeprowadzeniu analiz i rozpoznaniu uwarunkowań ekonomiczno-prawnych determinujących dopuszczalne rozwiązania docelowe zaproponowano dwa warianty rozwiązań struktury organizacyjnej, zasad działania i właściwie dostosowanej infrastruktury:

1. pierwszy wariant - mający charakter rozwiązania przejściowego - opierał się na mniejszej ilości samodzielnych jednostek organizacyjnych i podporządkowanej temu celowi infrastruktury lokalowej. W oparciu o istniejące już obiekty oraz pozyskaniu jeszcze dwóch obiektów o podobnym charakterze powstałaby częściowa struktura spełniająca wymagania rozwiązania docelowego w której mogą znaleźć miejsce 42 wychowanków. W istniejącym XIX wiecznym budynku, po przeprowadzeniu prac adaptacyjnych, powstałyby trzy samodzielne lokale mieszkalne w których umieszczono by osiemnastu wychowanków. Grupa wychowanków która pozostałaby w niezmienionej części budynku nie przekraczałaby 30 osób. Zaproponowane rozwiązanie przejściowe pozwalało na rozłożenie w czasie osiągnięcia stanu docelowego określonego w wariantcie drugim.
2. drugi wariant - mający charakter rozwiązania docelowego - zakładał pozyskanie sześciu lokali spełniających wymagania określone przez Unię Europejską i dokonanie zmian strukturalnych w funkcjonowaniu analizowanej organizacji publicznej. Standardy lokali były wzorowane na istniejącej jednostce organizacyjnej w której mieszkało 14 wychowanków. Zmiany jakościowe w funkcjonowaniu organizacji pociągały za sobą dostosowanie środków i metod działania do powstającego rozwiązania organizacyjnego i zakładały zmiany w stanie kadrowym.

Obserwując proces tworzenia strategii analizowanego podmiotu zauważyć można zjawisko ewolucji postrzegania celów strategicznych. Pierwotnym celem przygotowywanej strategii było dostosowanie infrastruktury organizacji

publicznej do wymagań Unii Europejskiej. W trakcie tworzenia strategii identyfikując i ustalając cele strategiczne organizacji oraz określając ich kierunki i siłę oddziaływania okazało się, że cel ten jest tylko jednym z elementów drzewa celów i w rzeczywistości jest narzędziem osiągnięcia celów wyższego rzędu. Najważniejszymi celami okazały się te, które odzwierciedlają specyfikę i charakter organizacji publicznej i związane są z poczuciem prywatności i bezpieczeństwa wychowanków.

Ważnym elementem projektowania strategii był etap identyfikacji i ustalania hierarchii celów strategicznych w który zaangażowano wychowanków i wychowawców. Pozwoliło to na trafną identyfikację celów oraz uspołecznienie procesu projektowania strategii organizacji w konsekwencji doprowadzając do identyfikowania się wychowanków i pracowników zaangażowanych w prace z powstałym projektem. Nie udało się jednak uniknąć całkowicie oporów społecznych wobec nowych rozwiązań. Szczególnie uwidoczniły się one w grupie pracowników chcących zachować swoje dotychczasowe uprawnienia i obawiających się jakościowych zmian wynikających z realizowanych w organizacji procesów. W konsekwencji działania projektowe przyniosły oczekiwany efekt w postaci rozpoczęcia realizacji docelowego wariantu strategii.

CZEŚĆ IV.

**PROBLEMY ZARZĄDZANIA
JAKOŚCIĄ W ORGANIZACJACH
PUBLICZNYCH**

16. WYMAGANIA SYSTEMU ANTYKORUPCYJNEGO (W RAMACH SYSTEMU ISO 9001) DLA ORGANIZACJI PUBLICZNYCH

Celem rozdziału jest przedstawienie dodatkowych wymagań, jakie musi spełniać organizacja posiadająca wdrożony system zarządzania jakością i zainteresowana wdrożeniem oraz certyfikacją także systemu antykorupcyjnego. Szczególnie zainteresowane mogą być organizacje publiczne, wdrażające lub już posiadające certyfikowany system zarządzania jakością oraz te, które uzyskały Polską Nagrodę Jakości, jak np.: szpitale, urzędy, komendy policji itp.

16.1. POJĘCIE KOORUPCJI

O korupcji w organizacjach publicznych można mówić w znaczeniu: sprzedajność urzędnicza lub nadużycie władzy. Art. 228 Kodeksu Karnego (par.1 -sprzedajność urzędnicza) stanowi: „*Kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8*”.

Natomiast o nadużyciu władzy mówi Art. 231 kodeksu w par. 1: *funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*”; zaś w par. 2 „*Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w par. 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia do lat 10.*”

Stąd o korupcji w administracji publicznej można mówić, gdy:

1. pełniący funkcję publiczną żąda lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę,
2. przekracza swe uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków.

Dążenie do korzyści osobistych szczególnie pobudza obecnie dominujący konsumpcyjny model życia, spowodowany wartościowaniem człowieka wg posiadanych dóbr materialnych i jednocześnie niski poziom zaspokajanych potrzeb.

To rozwieranie się nożyc potrzeb (wg wzorców z państw zamożnych) i możliwości ich zaspokojenia powoduje, że w państwach biednych korupcja jest czymś naturalnym. Stąd do oczekiwanych kompetencji na stanowiskach i ograniczeniach w administracji publicznej należy umiejętność „wykorzystania” stanowiska dla siebie i „swoich”, a także „nie marnowanie okazji”; stąd też „okazja czyni złodzieja” itd.

Dlatego zachowania ludzi w dążeniu do korzyści są formowane już od dzieciństwa w procesie socjalizacji poprzez naśladownictwo, identyfikację oraz internalizację norm (prawnych i społecznych) oraz zasad etycznych.

16.2. ALIENACJA I ANOMIA SPOŁECZNA

W praktyce jednostka może postrzegać swoje cele (ich zakres i horyzont czasowy) bardzo różnie: od indywidualnych i doraźnych - pomimo wrażenia zbiorowego działania, jak. np. sfera psów czy wataha wilków) - poprzez cele grupowe (jak np. stado, horda lub korporacja zawodowa albo grupa nieformalna) - aż do celów długofalowych i społecznie akceptowanych, osiąganym zgodnie z przestrzeganymi normami i zasadami; wątki te są szerzej omówione w przywołanych publikacjach.

Jednakże normy (prawne i społeczne) oraz zasady etyczne ograniczają jednostkę w jej partykularnie oraz w doraźnie rozumianej skuteczności i efektywności. Dlatego też dążyć może do „sprywatyzowania” swojej roli zawodowej i społecznej, zaś dawanie i branie może być przyjęte jako norma kulturowa - wówczas czymś w dobrym tonie jest zachowanie przyjętych standardów w oczekiwaniach i we „wyrzaczach wdzięczności”; dał temu wyraz M. Gogol w komedii „Rewizor” (Dendura, 2004).

Ponadto w społeczeństwie bez tradycji demokratycznych „wyzwolony niewolnik” ma utrwalony nawyk „omijania” norm i zasad, kojarzonych przezeń dalej z przemocą i wrogim mu państwem (Dendura, 2004). Ma utrwalone

rozumienie przedsiębiorczości jako „organizowanie” i „kombinowanie”; jest zdolny do zaradności indywidualnej lub co najwyżej grupowej (w stadzie, hordzie lub korporacji „naszych”); normy prawne i społeczne są wówczas tylko narzędziem do wykorzystania, a nie do przestrzegania w kontekście dobra wspólnego - jest to pojęcie poza zdolnością pojmowania wyzwolonego niewolnika. Stąd nie jest on też w stanie „podcinać gałęzi”, na której siedzi, bo nie widzi całego drzewa, a tym bardziej - lasu; stąd dlań „bliższa koszula ciału” i nie interesuje go odzież dla wszystkich - wtedy rzeczywiście nieliczni noszą „futra”, a większość ma tylko „koszule” - odpowiednie, rzecz jasna, do klimatu.

Wyzwolony niewolnik myśli więc przede wszystkim o swoich prawach (a nie obowiązkach), gdyż jest tak zaprogramowany kulturowo i historycznie; dlatego rozumie wolność jako dowolność i jednocześnie czuje się wyobcowany (wyalienowany) wobec organizacji, w której pracuje, wobec urzędu, w którym ma wykonywać usługi publiczne - zajmowane stanowisko „prywatyzuje” i wykorzystuje jako źródło dochodów (Dendura 2006; Fromm 2000; Goffman 1998).

Charakterystyczne, że pomimo zmian politycznych następuje kulturowa reprodukcja zachowań (pomimo jednoczesnej zmianie pokoleń), zaś uzyskana „do-wolność” prowadzi wręcz do zaniku regulacyjnych funkcji norm prawnych i społecznych oraz zasad etycznych - narasta anomia społeczna (Hofstede, 2000). Przeciwdziałanie tym tendencjom odbywa się poprzez sterowanie zmianami postaw; jednym ze sposobów jest wdrażanie systemów antykorupcyjnych.

16.3. STRATEGIA ANTYKORUPCYJNA I DODATKOWE WYMAGANIA DO ISO 9001

Kulturowe, historyczne i społeczne uwarunkowania korupcji, wręcz „oczywiste” w państwach biednych, są także brane pod uwagę w państwach Unii Europejskiej; przecież nawet ludzie zamożni częstokroć „nie marnują okazji” (Wekselman, 2006).

Dlatego już w styczniu 1999 roku Rada Europy przyjęła Prawnokarną konwencję o korupcji, zaś w listopadzie 1999 r. - Cywilnoprawną konwencję o korupcji (otwarta do podpisu).

W Polsce rząd przyjął 17 września 2002 roku *Strategię antykorupcyjną*: podjęte działania są „nakierowane przede wszystkim na zmianę klimatu społecznego panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie” (System, 2005).

Polskie Centrum Badań i Certyfikacji opracowało dodatkowe wymagania w tym zakresie. Przyjęto, że ograniczenie uznaniowości w decyzjach można uzyskać poprzez przejrzyste procedury; stąd przydatność podejścia według zasad zarządzania jakością oraz normy ISO 9001 (Dendura, 2002)

System antykorupcyjny Zdefiniowano jako „część systemu zarządzania ukierunkowaną na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych i rozwiązania te nadzoruje i doskonali” (System, 2005).

Natomiast korupcją jest *żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie (bezpośrednio lub pośrednio) nienależnej korzyści majątkowej lub osobistej (lub jej obietnicy) w zamian za wykonanie czynności niezgodnej z prawem, nieprawidłowe wykonanie jakiegokolwiek obowiązku, naruszenie kodeksu zawodowego (aspekt etyczny)”* (System, 2005). Do wymagań normy ISO 9001 dołączono 26 dodatkowych wymagań.

Te dodatkowe wymagania dotyczą poszczególnych punktów normy:

- 4.1. (punkt normy ISO 9001): identyfikacja procesów decyzyjnych zagrożonych korupcją
- 4.2. wykazy podstawowych aktów prawnych, deklaracja polityki antykorupcyjnej, udokumentowane procedury wymagane dodatkowo, opis systemu antykorupcyjnego w księdze jakości nadzór nad aktualizacją przepisów
- 5.1. zaangażowanie kierownictwa: uświadamianie pracowników, spotkania z pracownikami, rozwój kanałów komunikacji wewnętrznej procedury współpracy z otoczeniem (społeczność lokalna, samorząd terytorialny, partnerzy, dostawcy itp.)
- 5.3. realizacja polityki antykorupcyjnej, uwzględnienie strategii działania Państwa, określenie sankcji za praktyki korupcyjne
- 5.5. wyznaczenie „przedstawiciela kierownictwa” o odpowiednim przeszkoleniu
- 5.6 przeglądami zarządzania należy także objąć:
 - a) wyniki działań antykorupcyjnych i zapobiegawczych w kraju dla ich wdrożenia w danej organizacji
 - b) przeglądy zmian regulacji prawnych
 - c) oceny obszarów zagrożonych korupcją
 - d) informacje o występowaniu praktyk korupcyjnych
 - e) skargi
 - f) badania ankietowe wśród klientów
 - g) z przeglądu zarządzania sporządzane są ustalenia eliminujące praktyki i zagrożenia korupcyjne

6. personel uczestniczący w procesach zagrożonych korupcją powinien być kwalifikowany i nadzorowany wg. kryteriów, zasad i trybu postępowania określonych w udokumentowanej procedurze; tworzenie odpowiedniego klimatu i kultury systemu motywacyjnego, postrzeganie organizacji przez otoczenie, itp.
 - 6.1. planowanie realizacji wyrobu/usługi: analiza procesów w których występuje bezpośredni kontakt z klientem; wszystkie procesy powinny być poddane walidacji poprzez:
 - a) sprawdzenie zasad i trybu postępowania w procesach decyzyjnych,
 - b) kwalifikowanie personelu uczestniczącego w procesach decyzyjnych, zagrożonych korupcją,
 - c) sprawdzenie wymagań dotyczących zapisów pozwalających na odtworzenie procesu i podstaw decyzji; każdy proces decyzyjny powinien bowiem być identyfikowalny za pomocą zapisów pozwalających na jego odtworzenie (w tym uczestników procesu, kryteriów decyzji, ich podstawy itp.) przy zapewnieniu wymaganej poufności
7. pomiary, analiza i doskonalenie: dodatkowo należy pozyskiwać informacje na temat zastrzeżeń klientów co do trybu postępowania w dotyczących, ich procesach decyzyjnych.

W Polsce coraz więcej organizacji publicznych: urzędy miasta, gminy, wojewódzki, marszałkowski, starostwa, komendy policji różnych szczebli, szpitale itp. wdrożyło, bądź wdraża system zarządzania jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2001. To pozwala wdrażać 26 dodatkowych wymagań dla systemu antykorupcyjnego w tych organizacjach. Wdrażanie tych systemów jest jedną z form realizacji strategii antykorupcyjnej państwa.

17. STANDARDY TQM A BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI PODMIOTÓW SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

Problematyka bezpieczeństwa przepływu informacji podejmowana jest wielokrotnie na konferencjach oraz w publikacjach wielu uczelni wyższych. Zagadnienia z nią związane mają charakter rozwojowy, stąd ich ciągła aktualność. Przybywa użytkowników *Sieci informatycznych*, która okazuje się być wrażliwa na różnego rodzaju próby zewnętrznej ingerencji. O znaczeniu podjętej problematyki niech świadczy fakt przyjęcia przez USA, głównego partnera Polski w NATO, we wrześniu 2001 roku, Narodowej Strategii Ochrony Cyberprzestrzeni (*National Strategy for Securing Cyber Space*) (Microsoft, 2002). Obejmuje ona zadania producentów oprogramowania, firm telekomunikacyjnych, **dostawców Internetu** oraz rządu federalnego w przedmiocie bezpieczeństwa informacji. Definiuje jednocześnie **sieci bezprzewodowe jako niebezpieczne**.

Szczególnie wrażliwe w tym względzie, z uwagi na cel działania, wydają się podmioty Systemu Obronnego Państwa, podporządkowane realizacji celów bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Poszczególne ogniwa tego systemu to: *podsystem kierowania obronnością, podsystem militarny i ogniwa pozamilitarne*. To wskazuje, iż bezpieczeństwo nie może być utożsamiane tylko z działaniami policji czy wojska, ale wszystkich organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także samorządów terytorialnych. Te z kolei, wobec członkostwa Polski w NATO wypełniają zadania obronne zgodnie z koncepcją *HNS* państwa gospodarza.

Pośród stosowanych w praktyce szkoleń kadr kierowniczych różnych instytucji eksperymentów, na uwagę zasługuje koncepcja **TQM** - *Total Quality*

Management. U podstaw tej koncepcji leży przekonanie, iż aby zmieniać rzeczywistość trzeba kreować liderów (przywódców), którzy posiadają umiejętność przekazania tego, co i jak robić. Liderów, którzy mają wizję celów i potrafią zarażać nią swoich podwładnych. Przydatność tej koncepcji pozytywnie weryfikuje praktyka wielu firm. Zarządzanie przez jakość znalazło też odzwierciedlenie w polskiej literaturze ekonomicznej (Kuc, 1999). Tam gdzie chodzi o jakość ważne jest zadowolenie nabywcy, petenta, klienta. Zasadnicze zalecenia tej koncepcji to:

- a) angażować wszystkich członków organizacji w poprawę jakości wykonywanych zadań,
- b) „atakować procesy” a nie ich uczestników (pracowników, funkcjonariuszy publicznych),
- c) przeprowadzać analizy eliminujące czynniki zakłócające jakość,
- d) ustalać, komu służy organizacja, aby zaspokajając jej potrzeby,
- e) organizować zespoły ludzkie oraz tworzyć warunki sprzyjające stałemu doskonaleniu jakości.

TQM można określić jako uniwersalną metodę podnoszenia sprawności, aktywności zespołów ludzkich oraz zmiany sposobu myślenia. Tak pojmowany sposób (filozofia) myślenia, zwany doktryną jakości sprowadza się do następujących zasad:

- **stałe doskonalenie** - doskonalimy stale, doskonalimy wszystko, doskonalimy się wszyscy,
- **jedna drużyna** -jesteśmy jednym zespołem, jesteśmy otwarci, lojalni względem siebie i firmy, rozwijamy współpracę, eliminujemy współzawodnictwo,
- **myślenie systemowe** - ilekroć podejmujemy decyzję, powinna być ona związana z jakąś ogólną zasadą, nigdy nie łamiemy ustalonych reguł.

Zarządzanie przez totalną jakość, jak zauważają propagatorzy tej koncepcji, ma swoje uzasadnienie. Wprowadzane jest przede wszystkim, gdy istnieje potrzeba radykalnych zmian. Te wystąpiły wraz ze zmianami konstytucyjnymi i procesami restrukturyzacji w Polsce. Należy też zmieniać wartości i postawy, wprowadzać ciągle doskonalenie, redukować błędy. Praca nad jakością w szeroko pojętym sektorze publicznym to również jej osiągnięcie jak najniższym kosztem.

17.1. IDENTYFIKACJA ZAGROZEŃ W SIECIACH INFORMATYCZNYCH

W wielu podmiotach organizacyjnych systemu obronnego państwa połączonych z *Siecią*, komputery stacjonarne i przenośne, zawierają informacje o charakterze strategicznym. Wartość tych informacji bywa większa niż wartość samych komputerów (Białas, 2001). Zagrożenia związane użytkowaniem komputerów w *Sieci* mogą polegać na (Białas, 2001):

- a) przechwyceniu - dostęp do zapisanych wartości niematerialnych i prawnych osób niepowołanych,
- b) przerwaniu - zatrzymanie transmitowanych informacji w sposób niezgodny z przyjętymi procedurami,
- c) modyfikacji - manipulowanie przepływającymi informacjami,
- d) fabrykacji - dystrybucja wymyślonych danych przez osoby trzecie podrywające się pod znaną firmę lub urząd państwowy,
- e) kradzieży danych.

Polska norma PN-I-13335-1 określa, iż „*wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych wskazuje na zagrożenia środowiskowe, które nie zależą od człowieka oraz zależne od człowieka: rozmyślnie, jak podsłuch, modyfikacja, informacji, włamania do systemu, złośliwy kod, kradzież, oraz przypadkowe (pomyłki, pominięcia niewłaściwe skierowanie, etc*” (Mochoł, Miernik, 2001).

Publikacje związane z omawianą problematyką zwracają również uwagę na zagrożenia, które powstają wewnątrz każdej organizacji w postaci: social engineeringu, niezadowolonia i nielojalności kadry oraz nieświadomości o odpowiedzialności korzystania z systemu informatycznego, co może świadczyć o braku polityki bezpieczeństwa informacji w organizacji. Najczęstszym powodem braku właściwego zabezpieczenia informacji jest brak kompetencji osób korzystających z systemów informatycznych (Piech, 2003).

17.2. ZADANIA SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA (SOP) A BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI

Charakter zadań tego sektora jest na ogół znany i odpowiada przyjętej w każdym państwie czy koalicji, doktrynie obronnej i wynikających z niej strategii

oraz polityki bezpieczeństwa. Podstawowe cele polityki bezpieczeństwa Polski odnoszące się do SOP są niezmiennie związane z ochroną suwerenności i niezależności Rzeczypospolitej, utrzymaniem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej kraju. Zadaniem tego sektora w czasie pokoju jest głównie szkolenie przyszłych rezerw oraz utrzymywanie w odpowiedniej gotowości sił i środków do działań militarnych. Dane zawarte w zbiorach informacji tego sektora obejmują informacje dotyczące stanów osobowych, ruchu wojsk, zaopatrzenia w materiały pędne i smary, zaopatrzenia w sprzęt i uzbrojenie, a co najważniejsze powiązanie z gospodarką w ramach Planu Mobilizacji Gospodarki (PMG). Pamiętać przy tym trzeba, że w strukturze tego systemu występują podmioty gospodarcze realizujące zadania produkcyjne i usługowe obsługujące sferę bezpieczeństwa. Są to przedsiębiorstwa posiadające status podległych bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej i ich kooperanci oraz te, które zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych wykonują różnego rodzaju usługi na rzecz bezpieczeństwa państwa. Charakter tych usług jest często specjalny i wymaga szczególnych zabezpieczeń związanych z przepływem informacji, wykluczających w niektórych przypadkach ich przepływ drogą elektroniczną, a już na pewno nie z wykorzystaniem sieci bezprzewodowych. Powszechną praktyką jest wymóg posiadania przez te przedsiębiorstwa dokumentacji Polityki Bezpieczeństwa (Tomaszewski, 2005), posiadanie Świadectwa Bezpieczeństwa Przemysłowego oraz koncesji na określoną działalność gospodarczą. Są to istotne atuty przemawiające na rzecz wzrostu konkurencyjności tych przedsiębiorstw na rynku obronnym. Koszty sprostania tym wymogom są ogółem nieznanymi, gdyż stanowią tajemnicę firm. Oczywiście jest jednak, iż bezpieczeństwo kosztuje i kosztowne są procedury uzyskania odpowiednich certyfikatów, jak i same poświadczenia (certyfikaty) bezpieczeństwa.

17.3. W POSZUKIWANIU BEZPIECZEŃSTWA PRZEPIYU INFORMACJI

Z uwagi na zadania Systemu Obronnego Państwa i innych podmiotów gospodarczych realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa stosuje się wiele rozwiązań prawnych i technicznych oraz standardów międzynarodowych służących ochronie informacji.

Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie informacji niejawnych koresponduje Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego (Dz.U. 2005

nr 171, poz.1433). Określa ono podstawowe wymagania bezpieczeństwa teleinformatycznego, jakim powinny odpowiadać systemy i sieci teleinformatyczne służące do wytwarzania, przetwarzania, przechowywania lub przekazywania informacji niejawnych, sposób opracowywania dokumentów szczególnych wymagań bezpieczeństwa i procedur bezpiecznej eksploatacji systemów lub sieci teleinformatycznych.

Systemowemu rozwiązaniu problemów bezpieczeństwa finansowego i informacyjnego (informatycznego) powinno służyć wdrożenie Zasad Polityki Bezpieczeństwa zgodnych ze standardami międzynarodowymi, np.: *Total Information Security Management /TISM/*. Jest to pochodna założeń TQM, bowiem w każdym przedsiębiorstwie, niezależnie od sektora, czy formy organizacyjno - prawnej oraz w każdym urzędzie występują różne rodzaje informacji chronionych. Podlegają one ochronie z uwagi na interes firmy, albo z uwagi na konieczność przestrzegania przepisów prawa (dane osobowe, niejawne informacje gospodarcze, szczególnie w przedsiębiorstwach posiadających status obrony i ich kooperantów). Metodologię TISM opracował *European Network Security Institute Ltd.(ENSI)*. Instytut jest znany w Polsce od roku 1996, jako instytucja zajmująca się audytami i testami bezpieczeństwa dla banków, spółek giełdowych a także instytucji rządowych.

Ponieważ metodologia i procedury TISM, są dość zawile warto przybliżyć jej ogólne założenia.

Polityka bezpieczeństwa TISM obejmuje (Byczkowski, Marciniak, 2000):

1. Grup, które powinny być chronione przez firmy,
2. Sytuacje w jakich te informacje powinny być przetwarzane,
3. Osoby, które powinny mieć dostęp do zastrzeżonych informacji, a także zasady owej dostępności,
4. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie informacją,
5. Osoby odpowiedzialne z zarządzanie bezpieczeństwem informacji.

Na poziomie zasadniczym dokumentu głównego ustala się elementarne zasady ochrony informacji w przedsiębiorstwie, czy innym podmiocie funkcjonalnym. Poza tym każda grupa informacji o charakterze zastrzeżonym musi posiadać własny dokument polityki bezpieczeństwa, administratora grupy oraz administratora bezpieczeństwa grupy informacji. Metodologia TISM wskazuje również na konieczność posiadania mechanizmów umożliwiających identyfikację osób, dokonujących zmian, a także wykrywanie prób nieautoryzowanego dostępu do informacji zastrzeżonej. Niezbędne jest też określenie procedur w sytuacjach kryzysowych, do których zalicza się wystąpienie (zagrożenie, domniemanie) kradzieży oraz nieautoryzowany dostęp, zatajenie lub utratę przetwarzanej informacji zastrzeżonej.

Kompletna dokumentacja TISM w zakresie bezpieczeństwa informatycznego obejmuje:

1. Dokumenty Polityki Bezpieczeństwa.
2. Strategię wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa.
3. Przykładową Politykę Bezpieczeństwa wraz ze schematami tworzenia dokumentów.

Zarządzanie jakością w administracji publicznej powinno być skorelowane z wszystkimi prawnymi wymogami bezpieczeństwa informacji. Doświadczenia europejskie wskazują na to, że dla podwyższenia efektywności i jakości usług publicznych konieczne jest wbudowanie rozwiązań z zakresu systemów zarządzania jakością opartych o serię norm ISO 9000 w nowoczesny system zarządzania w administracji publicznej.

18. WYMAGANIA PUBLICZNOPRAWNE W ZAKRESIE OBROTU TOWARAMI STRATEGICZNYMI DLA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

W ostatniej dekadzie XX wieku wprowadzono zasadniczą zmianę w postrzeganiu bezpieczeństwa państwa. Dotychczasowy układ dwubiegunowy czyli Wschód-Zachód został zastąpiony przez układ wielobiegunowy, w którym przeciwnicy są bardzo trudni do zidentyfikowania. Zmiana sytuacji międzynarodowej wymusiła w poszczególnych państwach uwzględnienie nowych wyzwań i zagrożeń. Skalę tych zagrożeń pokazują takie zdarzenia jak atak na WTC w Stanach Zjednoczonych czy też zamachy w Sharm El Sheikh. Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej jest bezpośrednio narażona na podobne ataki.

Liberalizacja współczesnego handlu wiąże się z jednej strony ze zmniejszoną ingerencją instytucji państwowych w zawierane transakcje; z drugiej strony pojawiają się nowe problemy jak np. dostępność dla terrorystów produktów ogólnie stosowanych, z których mogą skonstruować narzędzia ataku. To spowodowało, że w niektórych obszarach handlu międzynarodowego zwiększono nadzór państw nad obrotem towarowym. Celem rozdziału jest prezentacja wymagań, jakie są stawiane przez instytucje państwowe przedsiębiorstwom realizującym obrót międzynarodowy towarami strategicznymi dla bezpieczeństwa państwa.

18.1. BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Walka ze współczesnym terroryzmem nie jest problemem jednego państwa, dlatego też zapewnienie bezpieczeństwa (zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego)

nego) nie może być sprawą indywidualną danego kraju. Nabiera znaczenia współpraca międzynarodowa - nie tylko wojska i policji, ale również innych organizacji, zwłaszcza tych, które kształtują regulacje w zakresie bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo państwa jest rozumiane zarówno jako suwerenność, jak i spokojny byt grup społecznych.

Według art. 5 Konstytucji RP: *„Izeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”*

Zakres realizacji tak pojmowanego bezpieczeństwa niejednokrotnie wymaga - od instytucji zapewniających bezpieczeństwo - przekraczania ich możliwości, zarówno finansowych, jak i organizacyjnych, dlatego też istnieje konieczność współpracy zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Współpraca ta nabiera szczególnego znaczenia w obliczu faktu, że współcześnie pojęcie terroryzmu nie jest jednoznaczne, a działania podejmowane pod hasłami walki z terroryzmem mogą być wykorzystywane przez niektóre kraje lub organizacje do uzasadnienia realizacji swoich partykularnych celów (Koziej, 2004).

Współcześnie największe znaczenie w kwestii bezpieczeństwa państwa ma zapobieganie zagrożeniom poprzez normalizację form i metod przeciwdziałania ich powstawaniu. Mimo wspólnych stanowisk w tym zakresie, nadal istnieją różnice w poszczególnych państwach w przepisach dotyczących bezpieczeństwa zwłaszcza wewnętrznego. Funkcjonują różne standardy np. w sprawach ochrony danych, dochodzeń policyjnych, ścigania przestępców (Sieńko, 2005) itp., co z kolei utrudnia walkę z terroryzmem. W przypadku regulacji dotyczących obrotu towarami strategicznymi dla bezpieczeństwa państwa można zauważyć wysoki stopień podobieństwa przepisów w poszczególnych krajach na świecie.

18.2. TOWARY STRATEGICZNE DLA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Definicja towarów strategicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa została tak skonstruowana, aby dotyczyła wszystkich towarów, które w przypadku posiadania ich przez użytkownika nieświadomego lub ze złymi zamiarami, mogą stać się groźnym narzędziem ataku. Dlatego też termin ten obejmuje nie tylko takie wyroby, które z założenia są bronią, ale również te, które po modyfikacjach mogą zostać użyte do agresji.

Pojęciem towarów strategicznych zostały objęte towary, technologie i usługi zdefiniowane w Ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. z 2000 r. Nr 11, poz. 1250). Dokument ten definiuje towary strategiczne jako uzbrojenie, towary podwójnego zastosowania oraz objęte tzw. klauzulą „catch all”.

Uzbrojenie zostało określone w wykazie (Dz.U. z 2004 r. Nr 221, poz. 2248) przywołanym ww. ustawą i obejmuje broń, amunicję, materiały wybuchowe, wyroby, ich części i technologie. Handel uzbrojeniem dodatkowo wymaga uzyskania koncesji, co wynika z art. 6 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2001 r. nr 67, poz. 679).

Towary podwójnego zastosowania oznaczają produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych, oraz są lub mogą być przeznaczone, w całości lub w części, do stosowania do celów związanych z rozwojem, wytwarzaniem, obsługą, eksploatacją, konserwacją, przechowywaniem, wykrywaniem, identyfikacją lub rozprzestrzenianiem broni chemicznej, biologicznej, lub jądrowej lub innych urządzeń do wybuchu jądrowego, lub z rozwojem, wytwarzaniem, konserwacją lub przechowywaniem pocisków zdolnych do przenoszenia takich broni (Dz.U. z 2000 r. Nr 11, poz. 1250).

Lista towarów podwójnego zastosowania, podobnie jak uzbrojenia jest stale aktualizowana. Szczegółowy spis podano w wykazie Rozporządzenia Rady (Rozporządzenie Rady (WE) nr 394/2006).

Do towarów o znaczeniu strategicznym poza towarami znajdującymi się w wykazie uzbrojenia i na liście towarów podwójnego zastosowania ustawa włączyła także inne nieopisane towary podlegające tzw. klauzuli „catch all”, której obowiązek stosowania wynika z art. 4 i 5 Rozporządzenia WE nr 1334 (Dz.U. WE 2000 r. nr 159L) lub art. 6 ust.7 ustawy (Dz.U. z 2000 r. Nr 11, poz. 1250).

Towary podlegające klauzuli „catch all” - „złap wszystko”, nie znajdują się ani na listach uzbrojenia, ani nie należą do towarów podwójnego zastosowania, ale o których eksporter ma informacje lub podstawy do podejrzeń, że mogą być wykorzystane w poniższych celach:

1. wykorzystanie przez końcowego użytkownika towaru do łamania lub tłumienia praw człowieka i podstawowych swobód;
2. dostawa będzie stanowić zagrożenie dla pokoju lub w inny sposób przyczyni się do zakłócenia stabilizacji w regionie;
3. kraj końcowego przeznaczenia popiera lub ułatwia terroryzm.

18.3. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE OBROTU TOWARAMI STRATEGICZNYMI

Polska w ciągu ostatnich kilkunastu lat dokonała olbrzymich postępów w zakresie zapewnienia kontroli w obrocie towarami strategicznymi dla bezpieczeństwa państwa. Obowiązujące obecnie przepisy (poza niewielkimi zmianami) Polska wprowadziła już zanim została członkiem Unii Europejskiej, ponieważ od wielu lat uczestniczy w najważniejszych międzynarodowych porozumieniach i konwencjach nieproliferyjnych np. Organizacji Zakazu Broni Chemicznej - OPCW, Organizacji Układu o Całkowitym Zakazie Prób Jądrowych - CTBO, Grupy Australijskiej - A G, Grupy Dostawców Jądrowych - NSG, Reżimu Kontrolnego Technologii Rakietowych - MTCR, Porozumieniu z Wassenaar w sprawie kontroli eksportu broni konwencjonalnej oraz towarów i technologii podwójnego zastosowania. Celem uczestnictwa w tych porozumieniach jest nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa narodowego i dotrzymanie zobowiązań międzynarodowych, ale również aktywny udział w handlu międzynarodowym, w tym dostęp do najnowszych technologii. Polska wykonuje wynikające z porozumień i konwencji zobowiązania poprzez nałożenie obowiązku posiadania przez polskie przedsiębiorstwa certyfikowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem.

Te szczegółowe regulacje powstały w oparciu o wzory amerykańskie i europejskie; rząd Stanów Zjednoczonych był żywotnie zainteresowany wprowadzeniem odpowiednich standardów. W okresie przed przystąpieniem do UE to właśnie z USA Polska otrzymywała bezzwrotne środki na szkolenie pracowników w zakresie wdrażania i stosowania przepisów związanych z kontrolą eksportu. Regulacje stosowane przez Unię Europejską, jak i Polskę są wdrażane przez inne kraje (np. Mołdawia).

Najważniejsze akty prawne w zakresie kontroli obrotu towarami strategicznymi w Polsce to:

- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 11, poz. 1250, z dnia 28 grudnia 2000 r.) z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1334/2000 z dnia 22 czerwca 2000 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli eksportu towarów i technologii podwójnego zastosowania. (Dz.U. WE 2000 r. nr 159L).

- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny.

Pojęcie obrotu towarami strategicznymi w rozumieniu ww. dokumentów dotyczy zarówno fizycznego przemieszczania towarów o znaczeniu strategicznym, jak i usług związanych z całą transakcją. Zatem obrót to wszelkiego rodzaju przemieszczanie przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej towarów o znaczeniu strategicznym, spowodowane eksportem, importem, tranzytem, leasingiem, darowizną, pożyczką, użyczeniem lub aportem spółki. Eksport i import to działalność polegająca na wyprowadzeniu/wprowadzeniu towarów o znaczeniu strategicznym z/na polski obszar celny, w tym ich przekazywanie, w szczególności przez telefon, telefaks i inne media elektroniczne.

Obrót to również usługa pośrednictwa, doradztwa handlowego i pomocy w zawieraniu umów. Taka definicja praktycznie rozszerza pojęcie przedsiębiorstw podlegających ww. ustawie o np. agentów pośredniczących, dystrybutorów czy spedytorów. W świetle wyżej wymienionych uregulowań wolny obrót towarami i usługami o znaczeniu strategicznymi jest zabroniony i eksport (w niektórych przypadkach również import) wymaga zezwolenia Ministra Gospodarki i Pracy. Bez zezwolenia nie tylko nie można eksportować towarów strategicznych, ale nawet wykonywać usług pośrednictwa, doradztwa handlowego oraz pomocy w zawieraniu umów w ramach transakcji eksportowych.

18.4. WEWNĘTRZNY SYSTEM KONTROLI (WSK)

Podmioty, które są zainteresowane międzynarodowym obrotem towarów strategicznych muszą uzyskać stosowne zezwolenie (globalne, generalne lub indywidualne) na eksport, import lub tranzyt po spełnieniu wielu surowych warunków. Jednym z najważniejszych warunków jest wdrożenie w firmie Wewnętrznego Systemu Kontroli. Wewnętrzny System Kontroli zsynchronizowany został z systemem zarządzania jakością zgodnym z międzynarodową normą ISO 9001:2000. Wdrożone obydwa systemy są podstawą do przeprowadzenia certyfikacji przez uprawnione jednostki, a z kolei certyfikacja jest podstawą do ubiegania się o możliwość uczestniczenia w obrocie wyrobami strategicznymi.

Wymagania wynikają z postanowień Art. 11, ust.1 ustawy (Dz.U. z 2000 r. Nr 11, poz. 1250) jako dodatkowe do wymagań PN-EN ISO 9001:2001. Te dodatkowe wymagania określiło Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, uprawnione przez Ministra Gospodarki do tej działalności (Dz.U. Nr 17, 2001, poz. 200).

Dodatkowe wymagania dotyczą przede wszystkim określenia i udokumentowania organów przedsiębiorstwa, zadań na poszczególnych stanowiskach pracy w zakresie kontroli zarządzania obrotem, sposobu współpracy z administracją rządową, zasad doboru pracowników i dopuszczania do informacji tajnych, archiwizacji danych, specjalistycznych szkoleń, kontroli i auditów wewnętrznych, a także trybu realizacji zamówień i oceny ryzyka.

Jednak o skutecznym systemie kontroli handlu towarami strategicznymi decydują nie tylko regulacje prawne, ale przede wszystkim ich skuteczne wdrażanie. O tym, że nie zawsze ma to miejsce świadczy np. afera związana z firmą „Ostrowski Arms”. Przypadek firmy Ostrowski Arms polegał na tym, że firma ta nie posiadając zezwolenia na handel bronią wygrała w 2004 przetarg na dostawę broni do Iraku (później anulowany) (Gargas, 2004).

Coraz więcej przedsiębiorstw skutecznie wdraża system WSK. Obecnie 264 przedsiębiorstwa w Polsce posiadają certyfikowany WSK (www.pcbc.gov.pl, 2006).

W tradycyjnym podejściu handel międzynarodowy był i jest nastawiony na maksymalizację zysku. Także w zarządzaniu jakością przyjęte jest dążenie do maksymalnego zaspokojenia potrzeb klientów. Jednakże wobec przechwytywania towarów strategicznych przez państwa i organizacje zagrażające pokojowi międzynarodowemu - konieczny stał się nadzór nad końcowym użytkownikiem tych towarów i związanych z nimi usług. Dlatego wprowadzono międzynarodowe wymagania w tym zakresie, wdrażane następnie w prawie krajowym państw-uczestników obrotu międzynarodowego. Wymagania te są egzekwowane przez ministerstwa (gospodarki, spraw wewnętrznych itp.) oraz inne urzędy państwowe. Kilkuletnia praktyka w tym zakresie nasuwa jednak pytanie: na ile te wymagania mogą ograniczać wolny rynek. Temat ten wskazuje jak bardzo obecnie przenikają się wzajemnie aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne w zarządzaniu przedsiębiorstwami. Nadzór nad obrotem towarami strategicznymi pokazuje, że relacje między organizacjami publicznymi, a przedsiębiorstwami zacieśniają się; gospodarka rynkowa oraz instytucje nadzoru coraz bardziej wiążą swoje działania.

19. ANALIZA WYMAGAŃ DOTYCZĄCYCH DOSKONALENIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ORGANACH NADZORUJĄCYCH BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOSCI

Bezpieczeństwo zdrowotne żywności ma coraz większe znaczenie dla jej producentów, dystrybutorów i konsumentów. Zapewnienie bezpieczeństwa jest szczególnie istotne w przypadku produktów spożywczych i zależy zarówno od producentów żywności, jak i nadzoru sprawowanego nad tymi producentami przez organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności. W Polsce nadzór nad bezpieczeństwem żywności i wdrożeniem wymagań dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności wykonują organy urzędowej kontroli żywności. Organy te wydają decyzje i opinie dotyczące zgodności wyrobów z określonymi wymaganiami. W celu wykazania odpowiednich kompetencji do realizowania zadań związanych z nadzorem decydują się na wdrożenie systemu zarządzania jakością zgodnego z wymaganiami normy PN-EN ISO/IEC 17020:2006. Wymagania tej normy oparte są na elementach systemu zarządzania jakością zgodnego z normą PN-EN ISO 9001:2001. Z analizy norm wynika, że w normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie określono odrębnych wymagań dotyczących ciągłego doskonalenia. Zawarte są wymagania, które mają na celu ciągle doskonalenie skuteczności systemu zarządzania jakością wdrożonego w organie, ale to zagadnienie zostało szerzej omówione w normie PN-EN ISO 9001:2001.

Bezpieczeństwo zdrowotne żywności ma coraz większe znaczenie dla jej producentów, dystrybutorów i konsumentów. Wynika to z przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa wytwarzanych oraz wprowadzanych do obrotu wyrobów, a także z odpowiedzialności, jaką przejmuje na siebie przedsiębior-

stwo za dostarczany na rynek wyrób, który może stworzyć zagrożenie dla życia lub zdrowia konsumenta.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest szczególnie istotne w przypadku produktów spożywczych. Wynika to z faktu, że przemysł spożywczy jest obszarem podwyższonego ryzyka zagrożenia życia i zdrowia konsumentów. Stąd też bezpieczeństwo żywności jest podstawową cechą wytwarzanej i wprowadzanej do obrotu żywności, warunkującą zdrowie konsumentów.

Zgodnie z wymaganiami dyrektyw Unii Europejskiej obowiązkiem każdego państwa jest:

1. zapewnienie bezpieczeństwa obywateli poprzez opracowanie i wdrożenie zasad dotyczących produkcji, przetwórstwa oraz wprowadzania do obrotu wyrobów stwarzających zagrożenie dla konsumentów,
2. stworzenie systemu nadzoru przez powołanie kompetentnych organów w tym zakresie.

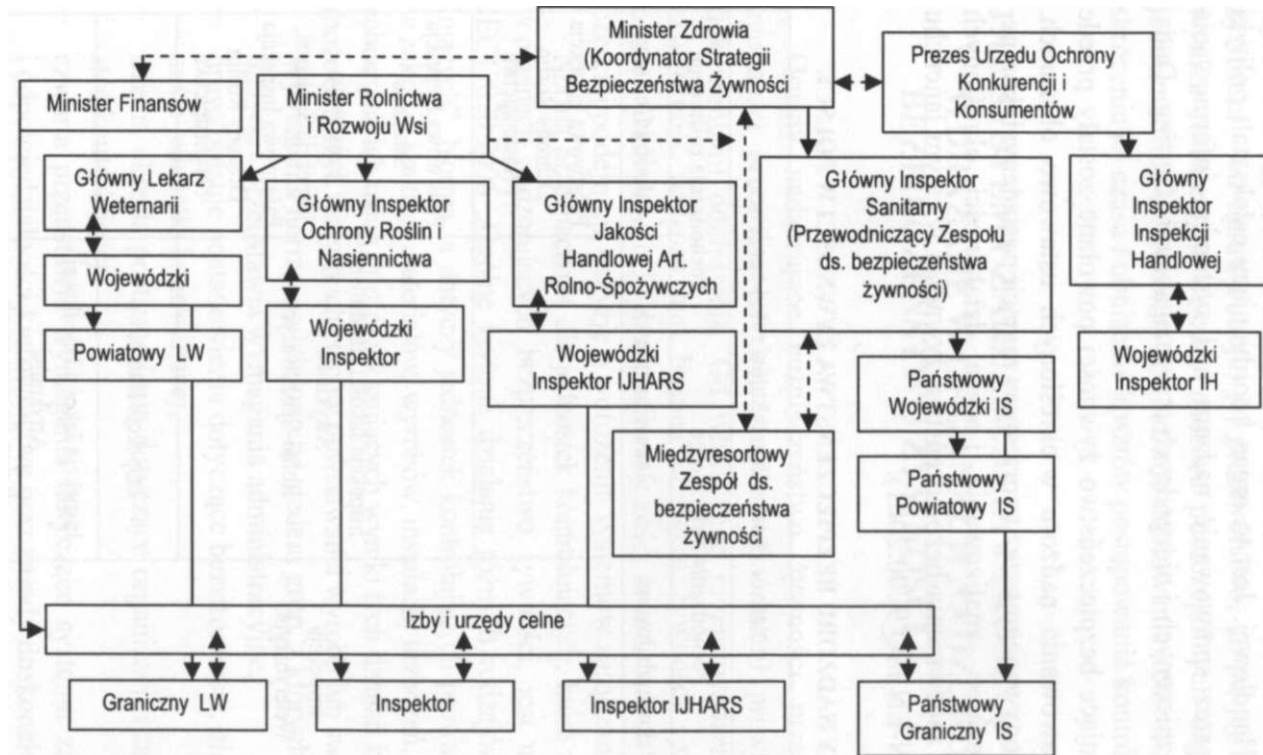
Stąd też nadzór bezpieczeństwa żywności w Polsce funkcjonuje w oparciu o dwa podstawowe systemy (Jendza, Wierzowiecka, 2002, Dendura, Jendza 2004, Jendza, Wierzowiecka, 2004):

1. system wewnętrzny, wprowadzany przez producenta, który opiera się między innymi na zasadach dobrej praktyki produkcyjnej, dobrej praktyki higienicznej, a także na systemach: zarządzania jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2001 oraz HACCP (Analiza Zagrożeń i Krytyczny Punkt Kontrolny),
2. system zewnętrzny, niezależny od producenta, w którym uczestniczą wyspecjalizowane organy administracji rządowej przy pomocy podległych im inspekcji.

Bezpieczeństwo żywności zależy więc zarówno od producentów żywności, jak i nadzoru sprawowanego nad tymi producentami przez organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności.

19.1. ORGANY NADZORUJĄCE BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOCI W POLSCE

W Polsce nadzór nad bezpieczeństwem żywności i wdrożeniem wymagań dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności wykonują takie organizacje jak: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Handlowa (rysunek 19.1.)



- Legenda:
- LW - Lekarz Weterynarii
 - IORiN - Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa podporządkowanie organizacyjno-prawne
 - IJHARS - Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
 - IS - Inspektor Sanitarny
 - IH - Inspekcja Handlowa

Rysunek 19.1. SCHEMAT ORGANIZACYJNY NADZORU BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOCI W POLSCE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Gerling, Duda. 2004).

Organem sprawującym nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem wszystkich produktów, zarówno spożywczych jak i przemysłowych, jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wykonuje swoje czynności przy pomocy Inspekcji Handlowej. Jest to organ koordynujący całokształt polityki konsumenckiej poprzez sprawowanie nadzoru nad systemem informowania o produktach niebezpiecznych i niezgodnych z wymaganiami (Gerting, Duda, 2004).

Organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności powołane zostały przede wszystkim do sprawowania nadzoru w określonych ustawowo obszarach. Istotą nadzoru wykonywanego przez te organy w ramach posiadanych kompetencji jest postrzeganie, analizowanie i ocena działalności określonych podmiotów w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu żywnościowym (PN-EN ISO 9000:2001).

Tabela 19.1. OBSZARY NADZORU BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOCI W POLSCE

Etapy	Nadzór i kontrola artykułów rolno-spożywczych		
	Pochodzenia zwierzęcego		Pochodzenia roślinnego
	Jakość zdrowotna	Jakość handlowa	Jakość zdrowotna
Ubój, uprawa	Inspekcja Weterynaryjna		Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
Produkcja			
Przetwórstwo		Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	Państwowa Inspekcja Sanitarna
Składowanie			
Transport			Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
Obrót detaliczny			
Obrót hurtowy		Inspekcja Handlowa	
		Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy przepisów prawnych pod względem przedmiotu i zakresu nadzoru sprawowanego przez organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności w Polsce wynika, że organy te realizują swoje zadania na wszystkich etapach powstawania żywności - od uprawy/uboju, jej przetwórstwo, aż po jej spożycie. Z analizy wynika również, że obszary nadzoru poszczególnych organów Inspekcji są jednoznacznie wytyczone. Wyklucza to dublowanie kontroli, a także wpływa na skrócenie jej czasu i obniżenie kosztów postępowania kontrolnego.

19.2. SYSTEMY ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ WDRAŻANE W ORGANACH NADZORUJĄCYCH BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOCI

Organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności przeprowadzają ocenę zgodności procesów lub ich wyników z normami prawnymi oraz innymi dokumentami odniesienia. Od właściwego przeprowadzenia kontroli zależy skuteczność nadzoru nad bezpieczeństwem żywności sprawowanego przez organy. Dlatego w celu doskonalenia jakości świadczonych usług organy coraz częściej podejmują decyzję o wdrożeniu systemów zasądzania jakością.

Normą przeznaczoną dla jednostek kontrolujących, która może być wdrażana w organach nadzorujących bezpieczeństwo żywności, jest norma PN-EN ISO/IEC 17020:2006 „Ogólne kryteria działania różnych rodzajów jednostek kontrolujących”. Norma ta dotyczy jednostek kontrolujących prowadzących działalność w zakresie kontroli materiałów, wyrobów, instalacji, urządzeń, procesów, procedur roboczych lub usług oraz przekazujących wyniki tych działań klientom. Kontrola ta może dotyczyć wszystkich etapów powstawania wyrobu lub świadczenia usługi.

Wymagania normy podzielono na siedem grup, z których:

- pierwsza przedstawia wymagania administracyjne, druga opisuje postanowienia dotyczące bezstronności, niezależności i rzetelności jednostki kontrolującej,
- trzecia określa postanowienia dotyczące organizacji i zarządzania w jednostce kontrolującej,
- czwarta przedstawia wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością i odpowiedzialności kierownictwa oraz zasady doskonalenia systemu zarządzania jakością,
- piąta dotyczy zasad zarządzania zasobami ludzkimi,
- szósta opisuje zasady zarządzania wyposażeniem kontrolno-pomiarowym,
- siódma określa postanowienia dotyczące planowania i realizacji kontroli.

Norma PN-EN ISO 17020:2006 określa wyłącznie kryteria ogólne, nie uwzględniając szczególnych dziedzin ani szczególnych sytuacji⁶.

Organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności wdrażają również system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001 „Systemy zarządzania jakością. Wymagania”. Wymagania zawarte w tej normie przeznaczone są dla organizacji pragnących wykazać swoją zdolność do ciągłego dostarczania wyrobów lub usług spełniających wymagania klientów oraz dążących do stałego zwiększania zadowolenia klientów (Czermiński, 2005).

Wymagania normy PN-EN ISO 9001:2001 mają zastosowanie we wszystkich rodzajach organizacji, niezależnie od ich wielkości i statusu prawnego, rodzaju produkowanych wyrobów czy świadczonych usług.

Wymagania te określono w pięciu merytorycznych rozdziałach:

- system zarządzania jakością (rozdział 4),
- odpowiedzialność kierownictwa (rozdział 5),
- zarządzanie zasobami (rozdział 6),
- realizacja wyrobu/usługi (rozdział 7),
- pomiary, analiza i doskonalenie (rozdział 8).

Wdrożenie systemów zarządzania jakością zgodnych z normą PN-EN ISO/IEC 17020:2006 oraz PN-EN ISO 9001:2001 w organach nadzorujących bezpieczeństwo żywności zapewnia uzyskanie zadowolenia klientów i innych stron zainteresowanych z usług świadczonych przez te organy. Jednakże wymagania stawiane organom są coraz większe, dlatego w celu zwiększenia zadowolenia klientów i stron zainteresowanych organy nadzorujące bezpieczeństwo żywności muszą podejmować działania w celu doskonalenia wdrożonych systemów.

19.3. DEFINIOWANIE DOSKONALENIA W ORGANACH NADZORUJĄCYCH BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOSCI

W celu zdefiniowania doskonalenia w jednostkach nadzorujących bezpieczeństwo żywności można wykorzystać definicje zawarte w normie PN-EN ISO 9000:2000 „Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia”. W normie

⁶ Takimi szczególnymi dziedzinami i sytuacjami jest na przykład: medycyna, lotnictwo, prace w warunkach ekstremalnych, kontrole urzędzeń w ruchu. Kryteria działania dla takich szczególnych sytuacji mogą być opracowane przez odpowiedni zespół ekspertów powołany przy udziale jednostki akredytującej i zatwierdzone przez organ formułujący politykę akredytacyjną Polskiego Centrum Akredytacji.

tej zostały bowiem wyjaśnione pojęcia związane z zarządzaniem jakością, mogą więc one mieć zastosowanie w zarządzaniu jakością w jednostkach kontrolujących, jakimi są organa nadzorujące bezpieczeństwo żywności.

Zgodnie z definicją zawartą w normie PN-EN ISO 9000:2001 pod pojęciem doskonalenia jakości należy rozumieć część zarządzania jakością ukierunkowaną na zwiększenie zdolności do spełnienia wymagań dotyczących jakości. Jak wyjaśniono w normie, pod pojęciem zdolności należy rozumieć możliwość organizacji, systemu lub procesu dotyczącą realizacji wyrobu, który spełnia wymagania określone dla tego wyrobu (9000).

W wypadku organów nadzorujących bezpieczeństwo żywności wymagania oznaczają wymagania dotyczące jakości kontroli przeprowadzanych przez te organa w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego. Doskonalenie jakości w organach nadzorujących bezpieczeństwo żywności jest więc funkcją zarządzania jakością ukierunkowaną na zwiększanie możliwości organu dotyczącej kontroli, które powinny być przeprowadzane w taki sposób, by spełniały one wymagania klientów i wszystkich innych stron zainteresowanych (rządu, konsumentów, przedsiębiorstw, w których przeprowadzane są kontrole, klientów tych przedsiębiorstw itd.).

W normie PN-EN ISO 9000:2001 wyjaśnione zostało także pojęcie ciągłego doskonalenia. Pod pojęciem tym należy rozumieć powtarzające się działania mające na celu zwiększenie zdolności do spełnienia wymagań, a tym samym zwiększenie prawdopodobieństwa wzrostu zadowolenia klientów i innych stron zainteresowanych (9000). Ciągłe doskonalenie w organach nadzorujących bezpieczeństwo żywności należy więc rozumieć jako systematyczne działania podejmowane przez najwyższe kierownictwo i personel organów, mające na celu zwiększanie zdolności organów do spełniania wymagań klientów i innych stron zainteresowanych dotyczących przeprowadzanych przez organ kontroli oraz w celu stałego zwiększania tego zadowolenia. Działania, o których mowa w definicji ciągłego doskonalenia, realizowane są w ramach funkcji zarządzania jakością jaką jest doskonalenie jakości.

19.4. WYTYCZNE NORMY PN-EN ISO 9004:2001 DOTYCZĄCE CIĄGŁEGO DOSKONALENIA

Z analizy normy PN-EN ISO 9001:2001 wynika, że podstawowym wymaganiem stawianym systemom zarządzania jakością jest ciągle doskonalenie ich skuteczności. Do doskonalenia systemu zarządzania jakością organizacja może wykorzystywać wytyczne zawarte w normie PN-EN ISO 9004:2001 „Systemy

Tabela 192. OKREŚLENIA DOSKONALENIA STOSOWANE W NORMIE PN-EN ISO 9004:2001

Określenia doskonalenia w normie PN-EN ISO 9004:2001	Elementy systemu zarządzania jakością			
	Struktura organizacyjna	Procesy	Zasoby	Procedury
Doskonalenie: – zdolności organizacji – funkcjonowania organizacji – skuteczności organizacji – efektywności organizacji – efektywności funkcjonowania organizacji – skuteczności funkcjonowania organizacji	X	→	→	→
Doskonalenie: – parametrów procesów – skuteczności procesów – efektywności procesów	←	X	→	→
Doskonalenie procesów realizacji	←	X	→	→
Doskonalenie procesów projektowania i rozwoju	←	X	→	→
Doskonalenie procesów wspomagających	←	X	→	→
Doskonalenie działań	←	←	←	X
Doskonalenie infrastruktury	←	←	X	→
Doskonalenie zarządzania informacją	←	←	X	→
Doskonalenie planu szkoleń	←	←	X	→

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ISO 9004.

zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania". Wytyczne tej normy zostały sformułowane bardzo ogólnie, dlatego mogą być podstawą doskonalenia systemów zarządzania jakością wdrażanych w organach nadzorujących bezpieczeństwo żywności.

Na podstawie analizy różnych określeń doskonalenia zawartych w normie PN-EN ISO 9004:2001 można stwierdzić, że doskonaleniu powinny być poddawane struktura organizacyjna, procesy, zasoby oraz procedury, czyli elementy systemu zarządzania jakością. Wynika z tego, że doskonalenie systemów zarządzania jakością realizowane jest poprzez doskonalenie poszczególnych elementów systemu. A ponieważ system tworzą elementy wzajemnie powiązane lub wzajemnie oddziaływujące, dlatego w procesie doskonalenia powinny być brane pod uwagę także powiązania pomiędzy tymi elementami - analizowany powinien być wpływ doskonalenia jednego z elementów systemu na pozostałe elementy (tabela 19.2.).

Ciągłe doskonalenie w jednostkach nadzorujących bezpieczeństwo żywności należy więc rozumieć jako doskonalenie elementów systemu zarządzania jakością wdrożonych w organach oraz powiązań pomiędzy nimi. Poprzez doskonalenie systemu doskonalone jest funkcjonowanie organów nadzorujących bezpieczeństwo żywności oraz doskonalona jest skuteczność nadzoru sprawowanego przez te organy.

19.5. WYMAGANIA NORMY PN-EN ISO/IEC 17020:2006 W ZAKRESIE CIĄGŁEGO DOSKONALENIA

Jak wspomniano, jednym z wymagań wynikających z normy PN-EN ISO/IEC 17020:2006, jakie musi spełnić organ nadzorujący bezpieczeństwo żywności, jest wdrożenie systemu jakości. Zgodnie z wymaganiami normy system ten powinien być skuteczny i odpowiedni do rodzaju, zakresu i ilości wykonywanej pracy (ISO 17020 p. 7.2).

W normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie zostały określone odrębne wymagania dotyczące ciągłego doskonalenia skuteczności wdrożonego systemu. W normie określono jedynie wymaganie, że system ten powinien być aktualizowany (ISO 17020, p. 7.5). Z analizy normy wynika jednak, że system jakości wdrożony w organie nadzorującym bezpieczeństwo żywności powinien być ciągle doskonalony. Norma zawiera bowiem wymagania, które mają na celu doskonalenie systemu.

W celu zidentyfikowania wymagań, które powinny być wykorzystywane przez organa nadzorujące bezpieczeństwo żywności do ciągłego doskonalenia skuteczności wdrożonego systemu jakości, można wykorzystać wymagania normy PN-EN ISO 9001:2001 w tym zakresie. Zgodnie z tymi wymaganiami do ciągłego doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością organizacja powinna wykorzystywać politykę jakości i cele jakości, wyniki auditów, analizę danych, działania korygujące, działania zapobiegawcze oraz przeglądy zarządzania (ISO 9001, p. 8.5.1). Podobne wymagania zostały określone w normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006, mimo że nie podkreślono ich znaczenia w procesie ciągłego doskonalenia.

Jak wynika z wymagań normy PN-EN ISO 9001:2001, do doskonalenia systemu zarządzania jakością organizacja powinna wykorzystywać politykę jakości i cele jakości. Także w normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 określone zostały wymagania, że najwyższe kierownictwo organu nadzorującego bezpieczeństwo żywności powinno opracować i udokumentować swoją politykę jakości oraz cele i zobowiązania dotyczące jakości (ISO 17020, p. 7.1). Wymagania w tym zakresie zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny, bez podkreślenia znaczenia polityki w procesie ciągłego doskonalenia. Jednak polityka jakości określona przez kierownictwo organu może być podstawą ciągłego doskonalenia. Zawiera ona bowiem zobowiązania i deklaracje kierownictwa w odniesieniu do jakości przeprowadzanych kontroli oraz w odniesieniu do zapewnienia zadowolenia klientów i innych stron zainteresowanych z tych kontroli. Może być więc w niej także zamieszczone zobowiązanie do ciągłego doskonalenia skuteczności systemu zarządzania jakością w celu stałego zwiększania tego zadowolenia. Ponadto polityka powinna stanowić ramy do ustalania celów dotyczących jakości. Podczas określania tych celów kierownictwo organu może wziąć pod uwagę potrzeby w zakresie ciągłego doskonalenia.

W normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie określono wymagań dotyczących okresowych przeglądów przyjętej polityki i celów jakości. Jednak jak wynika z normy, system wdrożony w jednostce powinien być aktualizowany. Stąd też zarówno polityka, jak i wynikające z niej cele jakości, powinny być poddawane okresowym przeglądom w celu określenia, w jakim stopniu są one realizowane. Wyniki tej oceny powinny być uwzględniane przy określaniu potrzeb dotyczących doskonalenia i podejmowaniu działań doskonalących.

Zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2001 w procesie ciągłego doskonalenia powinny być także wykorzystywane audyty wewnętrzne. Podobnie w normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 określone zostały wymagania w zakresie planowania i dokumentowania przez organ nadzorujący bezpieczeństwo żywności auditów wewnętrznych. Audyty te mają na celu weryfikację

systemu jakości pod względem zgodności z normą PN-EN ISO/IEC 17020:2006 oraz weryfikację jego skuteczności (17020, p.7.7). W ramach auditów zbierane są więc informacje dotyczące funkcjonowania systemu jakości wdrożonego w organie, na podstawie których identyfikowane są elementy systemu wymagające doskonalenia. Wynikiem auditów powinny być działania korygujące i zapobiegawcze podejmowane w wypadku stwierdzenia niezgodności z określonymi wymaganiami.

Jak wynika z wymagań normy PN-EN ISO 9001:2001, ciągle doskonalenie skuteczności systemu zarządzania jakością powinno być realizowane poprzez podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych. Także w normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 określone zostały wymagania dotyczące działań korygujących, jakie organ nadzorujący bezpieczeństwo żywności powinien podejmować w wypadku wykrycia niezgodności w systemie jakości lub przeprowadzanych kontrolach (17020, p. 7.8). Działania korygujące powinny być podejmowane w celu wyeliminowania przyczyn niezgodności oraz w celu zapobiegania ich powtórnemu wystąpieniu. Norma PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie określa więc odrębnych wymagań dotyczących podejmowania działań zapobiegawczych. Jednak organy mogą identyfikować nie tylko rzeczywiste, ale także potencjalne niezgodności. Stąd też konieczne jest podejmowanie działań zapobiegawczych w celu niedopuszczenia do ich wystąpienia.

Zgodnie z wytycznymi normy PN-EN ISO 9001:2001 do doskonalenia systemu zarządzania jakością organizacja powinna również wykorzystywać przeglądy zarządzania. Podobnie zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO/IEC 17020:2006 kierownictwo organu nadzorującego bezpieczeństwo żywności powinno we właściwych odstępach czasu poddawać przeglądowi system jakości w celu upewnienia się, że jest on nadal odpowiedni i skuteczny (PN-EN ISO/IEC 17020, p. 7.9). Celem tych przeglądów jest również zidentyfikowanie potrzeb w zakresie doskonalenia poszczególnych elementów systemu. Norma PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie określa, jakie dane wejściowe powinny być omawiane na przeglądach, ani jakie dane wyjściowe powinny być wynikiem przeglądów. Jednak na przeglądach kierownictwo może analizować informacje zwrotne od klientów i stron zainteresowanych, wyniki auditów, funkcjonowanie procesów i zgodność przeprowadzanych kontroli z wymaganiami, status działań korygujących i zapobiegawczych, realizację zadań z poprzednich przeglądów, zmiany, które mogą wpływać na system oraz zalecenia dotyczące doskonalenia. Natomiast wynikiem przeglądów mogą być działania związane z doskonaleniem systemu jakości wdrożonego w organie, realizowanych procesów, przeprowadzanych kontroli i wykorzystywanymi zasobami.

Z wymagań normy PN-EN ISO 9001:2001 wynika również, że do doskonalenia systemu zarządzania jakością powinna być wykorzystywana analiza danych. W normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie zostały określone wymagania w tym zakresie. Jednak dla doskonalenia skuteczności systemu jakości wdrożonego w organie nadzorującym bezpieczeństwo żywności niezbędne jest analizowanie danych potrzebnych do zidentyfikowania elementów systemu wymagających doskonalenia oraz do podejmowania działań doskonalących. Informacje te mogą obejmować na przykład informacje zwrotne od klientów i stron zainteresowanych, ocenę procesów, zgodność kontroli z wymaganiami oraz ocenę dostawców.

Doskonalenie funkcjonowania organów nadzorujących bezpieczeństwo żywności oraz doskonalenie skuteczności nadzoru sprawowanego przez te organy realizowane jest poprzez doskonalenie systemów jakości wdrażanych w tych organach. Z kolei doskonalenie systemów zarządzania jakością realizowane jest poprzez doskonalenie poszczególnych ich elementów, czyli struktury organizacyjnej, procesów, zasobów i procedur.

W normie PN-EN ISO/IEC 17020:2006 nie określono odrębnych wymagań dotyczących ciągłego doskonalenia. Jednak z analizy normy wynika, że zawiera ona wymagania, które mają na celu ciągle doskonalenie skuteczności systemu zarządzania jakością wdrożonego w organie.

Do doskonalenia systemu jakości można wykorzystać takie same środki, jakie zostały określone w normie PN-EN ISO 9001:2001, czyli politykę jakości i cele jakości, wyniki auditów, analizę danych, działania korygujące, działania zapobiegawcze oraz przeglądy zarządzania. Wykorzystanie tych środków zapewnia wzrost zdolności organu do spełniania wymagań dotyczących przeprowadzanych kontroli, a w rezultacie wzrost zaufania do organu jego klientów i innych stron zainteresowanych.

CZĘŚĆ V.

**ZARZĄDZANIE INFORMACJĄ
W ORGANIZACJACH
PUBLICZNYCH**

20. ZASTOSOWANIE INTEGRATORÓW PRZEPIŁYU INFORMACJI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Transformacja społeczeństwa polskiego prowadząca do ukształtowania się społeczeństwa informacyjnego spowodowała inny sposób postrzegania złożonej problematyki zarządzania organizacjami publicznymi. Koniecznym stało się opracowanie nowych metod kierowania, zasad przepływu informacji i sposobów komunikacji. Dodatkowo szybki rozwój współczesnej gospodarki, zmiany dokonujące się w sposobach komunikowania wymuszają na organizacjach publicznych ciągle doskonalenie i dostosowywanie się do nowych standardów społeczeństwa informacyjnego.

Powszechne w organizacjach publicznych biurokratyczne struktury organizacyjne okazały się niewydolne komunikacyjnie. Konieczną stała się zmiana dotychczasowych sposobów komunikowania się, zastosowanie nowoczesnych metod i technik zarządzania informacją i jej przepływem.

Głównym problemem transformacji systemowej w organizacjach publicznych, jest sprawne zarządzanie informacją, a podstawową barierą utrudniającą sprawny przepływ informacji jest forma jej przechowywania. Większość archiwalnych danych organizacji publicznych do dziś jest gromadzona i przechowywana w formie papierowej, źle skatalogowanej, przechowywanej w złych, często niedostępnych magazynach. Sytuacja ta sprawia, że pozyskanie informacji z tak zorganizowanej bazy jest nie tylko czasochłonne, ale i bardzo kosztowne. Niezbędnym staje się więc wprowadzenie nowoczesnych technologii i metod zarządzania informacją do organizacji publicznych.

Prowadzone przez wiele instytucji badania wskazują, że narastająca ilość informacji sprawia duże problemy z jej wykorzystaniem. P. Maksimczuk na łamach PC Kuriera podaje, że *„każdy dokument jest średnio 19 razy kopiowany, co angażuje około 70 proc. czasu pracowników administracyjnych. Gdy*

powstają nowe kopie, nikt dokładnie nie wie, czy ma aktualną wersję i co powinien z nią dalej zrobić. (...) Przeciętny pracownik administracyjny 35% czasu pracy poświęca na tworzenie dokumentów, 33% na wyszukiwanie informacji, 17 na administrowanie, 13 na komunikację, a tylko 2% na analizę informacji. Największym problemem są niezgodności w zapisach oraz proces nadzorowania dokumentacji" (Maksimczuk, 2001).

Już w 1998 roku A. Toffler twierdził, że: *powstaje gospodarka, której nie można analizować za pomocą narzędzi czy pojęć stosowanych do tej pory*" (Żakowski, 1998). Zauważona zmiana była początkowym symptomem oznaczającym przejście społeczeństwa z fazy postindustrialnej do fazy społeczeństwa informacyjnego, nie zadowolającego się już posiadaniem informacji i traktowaniem jej jako strategicznego zasobu, który pozyskuje się ponosząc wysokie nakłady, a następnie przechowuje. Podstawą istnienia nowoczesnego społeczeństwa jest ciągły, sprawny i celowy przepływ informacji, w którym ważną rolę pełnią organizacje publiczne. Wyłączenie, a właściwie nie włączenie tych organizacji do łańcucha informacyjnego powoduje zaburzenie przepływu informacji, a tym samym znacznie spowolni proces powstawania społeczeństwa informacyjnego. Realizacja celu stawianego współczesnym organizacjom publicznym możliwa jest tylko przy wykorzystaniu najnowocześniejszych metod organizacji i zarządzania informacją.

Celem niniejszego rozdziału jest przybliżenie podstawowych zasad oraz sposobów wykorzystania integratorów przepływu informacji, zaprezentowanie ich możliwości pozwalających na zapewnienie sprawnej komunikacji w organizacjach publicznych i na ich styku z otoczeniem.

20.1. SYSTEMY INFORMACYJNE

Samodzielność uzyskana przez organizacje publiczne z jednej strony przyspieszyła proces ich informatyzacji, z drugiej jednak wprowadziła pewne bariery informacyjne wynikające z braku kompleksowej polityki zarządzania informacją. Brak standardów w tej dziedzinie, dowolność w wyborze rozwiązań informatycznych oraz sposobów ich wdrożenia sprawiły, że w organizacjach publicznych funkcjonuje duża liczba systemów informatycznych. Charakteryzują się one różnymi jakościowo rozwiązaniami technologicznymi, funkcjonalnością i przydatnością do realizacji celów organizacji publicznych. Dodatkowym mankamentem jest brak kompatybilności pomiędzy poszczególnymi systemami realizującymi podobne funkcje, stosowanie różnych baz danych, oraz bardzo

często brak automatycznych kanałów komunikacyjnych pomiędzy wszystkimi systemami wykorzystywanymi w danej jednostce.

Różnorodność stosowanych rozwiązań często uniemożliwia elektroniczną wymianę danych, problemy z aktualizacją tych samych informacji zawartych w różnych bazach danych. Problemy te powodują konieczność zatrudniania dodatkowych pracowników, opóźnienia i błędy w przepływie informacji, a często sprzeczności i konflikty w bazach danych.

Analizując stosowane systemy informatyczne tylko w urzędach wojewódzkich, należy zauważyć, że ich liczba waha się od 5-7 do 25 różnych systemów w jednym urzędzie (Pawłowska, 2002) Prawie każdy urząd wykorzystuje minimum 3-5 różne systemy operacyjnych. W wielu przypadkach znaczna część komputerów nie ma dostępu do sieci lokalnej lub blokowany jest dostęp do sieci internet. Najczęściej blokuje się dostęp do komunikatorów i wybranych stron WWW. W urzędach państwowych użytkuje się praktycznie wszystkie dostępne na rynku systemy baz danych, łącznie z rozwiązaniami autorskimi. Brak standardów powoduje, że praktycznie niemożliwy jest sprawny i uporządkowany przepływ informacji. Prosta aktualizacja danych częstokroć wymaga kilkukrotnego wprowadzania tych samych informacji do różnych systemów, co pociąga za sobą liczne błędy i sprzeczności w informacjach zawartych w różnych systemach.

Sytuacja ta wymaga nowego systemowego podejścia do zarządzania informacją i nowej polityki informacyjnej, spójnej dla wszystkich organizacji publicznych, uwzględniającej procesy integracyjne Polski z Unią Europejską oraz standardy działania organizacji publicznych, np. projekt e-urząd.

20.2. INTEGRATORY PRZEPIYU INFORMACJI

Obecnie czynnikiem krytycznym istnienia każdej organizacji jest nie tylko posiadanie informacji, ale i możliwość wymiany danych pomiędzy poszczególnymi jej strukturami. Bez tego niemożliwe jest istnienie zarówno firm, jak i organizacji publicznych. Olbrzymie ilości danych, jakie tworzone są w procesach decyzyjnych na różnych szczeblach zarządzania, wymuszają zastosowanie sprzętu komputerowego i technik komputerowych do przetwarzania i przesyłania informacji. Dotychczasowe metody polegające na wymianie papierowych dokumentów zawierających określone informacje stają się mało wydajne, nieprecyzyjne i trudne do zrealizowania. Ich miejsce zajmują powoli metody elektronicznej wymiany informacji i danych. Tradycyjny papierowy obieg dokumentów zastępują elektroniczne media transmisyjne, a kartki papieru pliki na dyskach

komputerów. W nowoczesnych organizacjach coraz większą rolę zaczynają odgrywać systemy realizujące kompleksowy i zintegrowany przepływ informacji, którego niezbędnym ogniwem są integratory przepływu informacji (IPI).

Systemowe rozwiązanie, jakie wymagane jest w opracowaniu polityki informacyjnej organizacji publicznych, wymaga rozpoznania i zaprojektowania podstawowych elementów systemu informacyjnego. Do analizy istniejącego stanu i projektowania kierunków rozwoju systemów informacyjnych dobrze jest posłużyć się pojęciem integratora przepływu informacji, rozumianego jako tego elementu systemu sieci komputerowych, którego funkcje biorą bezpośredni udział w przepływie i zarządzaniu przepływem informacji w organizacjach z wyłączeniem linii transmisyjnych.

Podstawowym problemem organizacji publicznych działających w naszym kraju jest niesprawność informacyjna, którą w systemie zarządzania rozpatrywać należy w dwóch zasadniczych płaszczyznach: informacji jako produktu i informacji jako procesu. Według autorów H. Lesca i E. Lesca informacja jako produkt nie może doznawać takich schorzeń, jak: nadmiar, niespójność, dwuznaczność, nieodpowiednia prezentacja. W odniesieniu do informacji jako procesu niedomaganiem mogą być: niewiarygodność, dystorsja, brak sprzężenia zwrotnego (Lesca, Lesca, 1995). Niektóre z przyczyn powstawania niesprawności informacyjnej można zredukować, dobierając odpowiednią konfigurację integratorów przepływu informacji.

Przed zaproponowaniem systemowych rozwiązań konieczne jest wykonanie czynności ustalających:

1. obecnie stosowane integratory sprzętowe i programowe,
2. stosowane rozwiązania z dziedziny zarządzania,
3. kierunki przepływu i sposoby przetwarzania informacji,
4. podstawowe problemy związane z przepływem informacji występujące u użytkowników organizacji,
5. oczekiwania użytkowników systemów informatycznych,
6. możliwości finansowe organizacji,
7. plany rozwojowe organizacji.

Do analizy stanu integratorów organizacji konieczna jest znajomość zasad ich klasyfikowania. Wśród wielu koncepcji najprzystatniejszą wydaje się dzieląca integratory na (Sasak, 2002):

1. niezbędne,
2. możliwe,
3. perspektywiczne.

Integratory *niezbędne* są nieodzowne w procesie przekazywania i zarządzania informacją. Stanowią one podstawę każdego systemu informacyjnego

i wykorzystywane we wszystkich wariantach procesu przepływu informacji. Zalicza się do nich sprzęt komputerowy połączony odpowiednim medium transmisyjnym, najprostsze oprogramowanie umożliwiające komunikację pomiędzy komputerami, z bardzo ograniczonymi możliwościami zarządzania przepływem informacji. Integratory niezbędne to np.: karty sieciowe, modemy, media transmisyjne, koncentratory, podstawowe oprogramowania komunikacyjne itp. Realizują one tylko podstawowe usługi sieciowe, jednocześnie będąc niezbędnymi w procesie przekazywania informacji.

Integratory *możliwe* do zastosowania pełnią funkcje uzupełniające w stosunku do integratorów niezbędnych. Stosowane są one jako opcje uzupełniające systemy przepływu informacji, poprawiające wydajność i skuteczność zarządzania przepływem informacji. Należą do nich zaawansowane oprogramowania, np.: zbiorów baz danych, hurtowni danych, wyszukiwarek internetowych, zintegrowanych systemów zarządzania, elektronicznych archiwów, poczty elektronicznej oraz oprogramowania zaawansowanych urządzeń sieciowych. Do możliwych integratorów sprzętowych zaliczyć należy przede wszystkim: przełączniki, routery i mosty.

Integratory *perspektywiczne* stanowią wąską grupę integratorów będących obecnie w fazie projektowania lub testowania. Mogą one być zastosowane w zarządzaniu informacją i jej przepływem w przyszłości.

W pierwszym kroku dokonuje się porównania stosowanych integratorów przepływu informacji i wybiera najlepsze rozwiązanie w istniejących warunkach. Następnie określa się minimalne wymagania sprzętowe oraz możliwości współpracy poszczególnych elementów. Kolejnym krokiem jest ustalenie tych części systemu, które nie spełniają wymagań i będą przeznaczone do wymiany lub modernizacji. Na podstawie istniejących procedur wymiany informacji i schematów organizacyjnych dokonuje się wyboru strategicznych kierunków przepływu informacji. Plan rozmieszczenia i typy stosowanych integratorów sprzętowych opracowuje się na podstawie ilości i kierunków przepływu informacji w taki sposób, by zapewnić najsprawniejszy przepływ informacji, z zachowaniem niezbędnych progów bezpieczeństwa.

Biorąc pod uwagę potrzeby informacyjne organizacji, kompatybilność i skalowalność rozwiązań, dokonuje się doboru najprzydatniejszych integratorów programowych. Jako podstawowe kryterium wyboru rozwiązania przyjmuje się wielkość organizacji, zapotrzebowanie na konkretny typ i jakość informacji, plany rozwojowe oraz warunki finansowe przedsiębiorstwa.

Zrozumienie zasad działania i cech systemu zarządzania integratorami przepływu informacji umożliwia maksymalne wykorzystanie istniejącego potencjału informatycznego, a jednocześnie warunkuje jego prawidłowy rozwój.

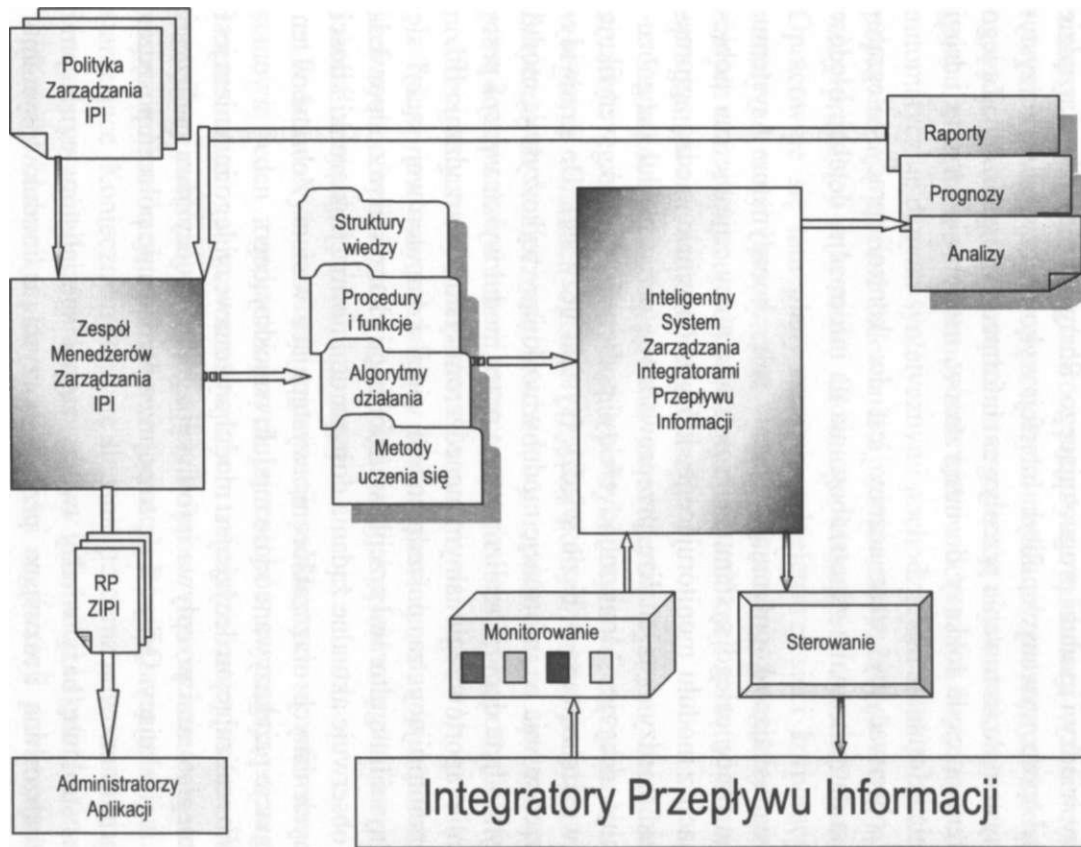
Zaimplementowane w nim procedury postępowania określają działania jakie należy podjąć w przypadku wystąpienia awarii. Pozwalają również w maksymalny sposób zaspokoić potrzeby informacyjne komórek organizacyjnych, przy jednoczesnej selekcji przekazywanych informacji. Tak zaprojektowany system zapewnia bezpieczny i wydajny sposób przekazywania informacji i spełnia normy związane z ustawą o ochronie danych osobowych. Stosowanie systemu zarządzania IPI ułatwia dostosowanie rozwiązań do zmieniających się warunków wewnątrz i na zewnątrz organizacji.

Z danych dotyczących systemów informacyjnych stosowanych w urzędach administracji publicznej, stwierdzić należy, że proces informatyzacji prowadzony był bez przeprowadzenia właściwej analizy zasobów i potrzeb informatycznych i informacyjnych. Świadczy o tym fakt, że zakupione i użytkowane systemy nie współpracują ze sobą, nie posiadają kanałów automatycznej wymiany danych, oraz nie wykorzystują wspólnych baz danych. Przez to informacje dostępne w organizacjach są niespójne, niepełne i często istotnie różniące się w zależności od systemu, z którego pochodzą.

Budowa nowoczesnych systemów informacyjnych i informatycznych organizacji publicznych powinna być oparta na sprawnym systemie zarządzania integratorami przepływu informacji. Właściwa organizacja i zarządzanie tym systemem powinno stanowić fundament budowy informacyjnych systemów każdej organizacji. Organizację i zasady działania takiego systemu przedstawia rysunek 20.1.

Korzystając z misji organizacji, analizy jej zadań, kierunków i metod przepływu informacji opracowuje się ogólną politykę zarządzania integratorami przepływu informacji. Na podstawie polityki ogólnej zarządzania integratorami przepływu informacji oraz informacji pochodzących z inteligentnego systemu zarządzania IPI menedżerowie systemu zarządzania IPI opracowują Regionalną Politykę Zarządzania Integratorami Przepływu Informacji, która w formie wytycznych dotyczących standardów przesyłania i znakowania informacji przekazywana jest administratorom aplikacji. Wynikające z przyjętej polityki procedury, funkcje, algorytmy działania, struktury wiedzy oraz metody uczenia się są implementowane w inteligentnym systemie decyzyjnym (ISZIPI). Jego podstawowym zadaniem jest monitorowanie integratorów i wysyłanie do nich instrukcji sterujących. Informacje o działaniach systemu w postaci raportów, analiz i prognoz przesyłane są menedżerom oraz uzupełniają bazę wiedzy systemu.

Inteligentny System Decyzyjny Zarządzający IPI (ISZIPI) jest implementacją systemu ekspertowego podejmującego decyzje bez kontroli człowieka. Jego modułowa budowa zapewnia sprawność działania i ułatwia rozwój. Taka



Rysunek 20.1. SCHEMAT DZIAŁANIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA INTEGRATORAMI PRZEPŁYWU INFORMACJI.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Sasak, 2005).

koncepcja systemu umożliwia sprawną wymianę danych pomiędzy urzędami, zachowując jednocześnie ich odrębność i niezależność pod względem stosowanych rozwiązań.

ISZIPI komunikuje się z otoczeniem za pomocą trzech interfejsów: administracyjnego, obserwacyjnego i wykonawczego. Sprzęg administracyjny wykorzystywany jest przez menedżerów systemu zarządzania IPI do aktualizacji zestawu procedur, funkcji i metod. Umożliwia kontrolę pracy systemu, wykorzystywanie bazy wiedzy i modułu prognozującego. Służy również jako narzędzie do weryfikacji opracowywanych polityk. Interfejs wykonawczy jest wykorzystywany przez system do sterowania przepływem informacji w organizacji. Za jego pomocą system przesyła rozkazy do integratorów, ustalając priorytety i drogi przekazywania informacji.

Interfejs obserwacyjny przeznaczony jest do: kontroli pracy integratorów, zbierania danych, analiz zapotrzebowania na informacje, detekcji błędów i uszkodzeń.

Moduł wnioskująco-koordynujący pełni rolę koordynatora systemu. Nadzoruje on pracę całego systemu, a gros czasu pracy zajmuje mu pobieranie **informacji** z modułu monitorującego, który w oparciu o wiedzę zgromadzoną w bazie wiedzy oraz analizę przeprowadzoną przez moduł prognozujący podejmuje decyzje. Monitorując efekty podjętych działań, weryfikuje i uaktualnia wiedzę zawartą w bazie wiedzy (system uczy się). Do przewidywania zapotrzebowania na informację moduł wnioskujący wykorzystuje moduł prognozujący. Podjęte decyzje realizowane są przez moduł wykonawczy i przesyłane w formie raportów regionalnym menedżerom systemu zarządzania IPI.

Moduł monitorujący za pośrednictwem sieci komputerowej łączy się z poszczególnymi integratorami przepływu informacji i korzystając z odpowiednich funkcji obserwuje aktualne żądania dostępu do informacji, kierunki i ilości przekazywanych danych oraz zakłócenia występujące w sieci. Zebrane w ten sposób informacje przekazywane są do modułu wnioskującego.

Elementem realizującym decyzje jest moduł wykonawczy. Jego zadaniem jest sterowanie integratorami przepływu informacji zgodnie z decyzjami podjętymi przez moduł wnioskujący. Odbywa się to poprzez wydawanie poleceń poszczególnym integratorom.

Pierwotną strukturę bazy wiedzy tworzy zespół specjalistów, a następnie jest ona aktualizowana i rozwijana przy wykorzystaniu modułów systemu. Ważnym elementem procesu budowy bazy wiedzy jest uczenie się systemu. Dobrze dobrane procedury uczące umożliwiają szybkie ewaluowanie wiedzy, a to z kolei podnosi jakość procesu zarządzania i efektywność przepływu informacji w organizacji.

Moduły prognozujący i raportujący są elementami uzupełniającymi system. Wykorzystywane są przez moduł wnioskujący do weryfikacji wariantów decyzyjnych oraz informowania o podjętych przez system działaniach. Elementy te mogą być wykorzystywane również w procesie planowania i projektowania rozwoju systemu zarządzania IPI. Pozwalają bowiem na sprawdzenie i weryfikację planowanych rozwiązań przed ich wdrożeniem. Przy odpowiednio wysokim poziomie wiedzy moduł wnioskujący systemu sam będzie mógł proponować niezbędne zmiany w systemie integratorów przepływu informacji w formie wielowariantowych rozwiązań. W proponowanym modelu rozproszonym zakłada się, że na najwyższym szczeblu zarządzania organizacji użytkowane są systemy wspomagające zarządzanie i informowania kierownictwa. Ich bazy danych zasilane są automatycznie danymi syntetycznymi pochodzącymi z baz produkcyjnych. Nad poprawnością procesu ładowania i przetwarzania danych czuwają administratorzy pracujący w komórce Głównego Menedżera Systemu Zarządzania IPI. Opracowuje się tam plany rozwoju szkieletowej sieci korporacyjnej, ustala zasady adresacji i priorytetów w sieci, opracowuje procedury bezpieczeństwa danych oraz podejmuje decyzje dotyczące unifikacji sprzętu i aktualnych wersji oprogramowania w ramach organizacji.

Dodatkowymi obowiązkami menedżerów systemu zarządzania IPI na szczeblu regionu są: prowadzenie polityki dotyczącej zarządzania integratorami w regionie w ramach ogólnie przyjętej polityki firmy, podejmowanie decyzji dotyczących konieczności rozbudowy i modernizacji sprzętu, przydzielanie praw dostępu do informacji, rozpoznawanie i realizacja potrzeb informacyjnych poszczególnych użytkowników.

Tak opracowany i działający system powinien stanowić podstawę wszystkich systemów informacyjnych organizacji i pełnić rolę platformy integrującej i umożliwiającej wymianę informacji.

Podstawowym zasobem organizacji publicznych są informacje. Ponieważ stanowią jeden z najistotniejszych jej zasobów wymagają szczególnej troski i zastosowania najnowocześniejszych narzędzi zarządzania. W większości organizacji publicznych występują tylko proste rozwiązania techniczne, usprawniające komunikację i przepływ informacji. Rozwiązania te są już dziś niewystarczające. Koniecznym staje się sięganie po coraz nowocześniejsze narzędzia i metody gwarantujące sprawny przepływ informacji i skuteczne zarządzanie.

Kanały komunikacyjne w większości organizacji publicznych wymagają usprawnienia. Niezbędnym jest opracowanie nowych metod wymiany informacji. Zmiany te wymagają dogłębnej analizy istniejących systemów informatycznych. Celowe wydaje się więc, wykorzystanie systemów zarządzania integratorami przepływu informacji jako podstawy funkcjonowania wszyst-

kich systemów informatycznych i informacyjnych współczesnej organizacji publicznej.

Zastosowanie systemu zarządzania integratorami przepływu informacji jako uniwersalnej platformy komunikacyjnej może zmienić proporcje wykorzystania czasu pracy i przynieść korzyści wynikające z eliminacji straconego czasu na poszukiwanie i uzgadnianie dokumentacji. Umożliwi również, budowę zintegrowanej platformy e-urzędu.

Zaprezentowane w rozdziale rozwiązanie może stanowić punkt wyjścia do dalszych badań, prowadzących do opracowania skutecznych i efektywnych systemów komunikacyjnych i informacyjnych współczesnych organizacji publicznych.

21. ANALIZA ILOŚCIOWA I JAKOŚCIOWA INTERNETOWYCH SERWISÓW WWW ZAWIERAJĄCYCH INFORMACJE O ZARZĄDZANIU ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI

Rozwój globalnej sieci komputerowej Internet przerósł nawet najśmielsze oczekiwania jej twórców. Współczesne możliwości sieci jako narzędzia wspierającego zarządzanie organizacjami publicznymi są olbrzymie. Celem rozdziału jest dokonanie prezentacji badań ilościowych stron WWW zawierających informacje o zarządzaniu organizacjami publicznymi. Zakres badawczy obejmuje historię powstania globalnej sieci komputerowej Internet, analizę popularnych usług internetowych oraz opis zasad funkcjonowania wyszukiwarek. W zaprezentowanych badaniach posłużono się analizą porównawczą wyników uzyskanych z trzech wyszukiwarek internetowych: Google, NetSprint i Szukacz.

21.1. ROZWÓJ INTERNETU

Internet jest rozległą siecią komputerową o zasięgu ogólnosiwiatowym, zbiorem tysięcy lokalnych sieci komputerowych używających do komunikacji pomiędzy sobą zestawu protokołów TCP/IR. Początkiem Internetu rozumianego jako potężna organizacja sieciowa nadzorowana przez IETF (ang. *Internet Engineers Task Force*), był projekt Departamentu Obrony USA - ARPANET (ang. *Advanced Research Projects Agency Network*), mający na celu budowę

sieci, w której komunikacja polegałaby na komutacji pakietów. Sieć ARPANET była w swoich pierwotnych założeniach przeznaczona do prowadzenia prac badawczych nad architekturą otwartych systemów komunikacyjnych. W 1983 roku z części ARPANET wydzielono sieć MILNET (ang. *Military Network*) oraz sieć o nazwie NSFnet, nad którą patronat przejęła Narodowa Fundacja Nauki w USA (ang. *National Science Foundation Network*). W sieci NSFnet protokołem komunikacyjnym został również protokół TCP/IP. Ostatecznie w 1990 roku nastąpił oficjalny koniec funkcjonowania sieci ARPANET. Formalnym następcą tej sieci stała się sieć Internet. W 1991 roku sieć Internet zostaje otwarta dla użytkowników komercyjnych z całego świata. Następnie została utworzona organizacja CIX (ang. *Commercial Internet Exchange*), której założycielami byli przyszli dostawcy usług internetowych tzw. ISPs (ang. *Internet Service Providers*).

Dostęp do Internetu mają: agencje rządowe, instytucje naukowe i publiczne, organizacje komercyjne, a także osoby prywatne; staje się on powoli tak powszechny, jak telefon czy telewizor. Można przypuszczać, że w przyszłości za pośrednictwem tej sieci nastąpią poważne przeobrażenia w komunikacji medialnej - zostanie spopularyzowanych szereg nowych usług, takich jak np. telewizja cyfrowa.

Nad rozwojem standardów używanych w Internecie czuwa m.in. międzynarodowa organizacja W3C (ang. *World Wide Web Consortium*). W jej skład wchodzi przedstawiciele instytucji badawczych oraz różnych firm, działających na rynku produktów internetowych. Prace W3C są koordynowane przez MIT Laboratory for Computer Science w USA, Institute Nationale de Recherche en Informatique we Francji i Uniwersytet w Keio w Japonii. Wszystkie specyfikacje wprowadzane przez W3C muszą być zatwierdzane jednogłośnie.

21.2. PRZEGLĄD USŁUG INTERNETOWYCH

Lista usług realizowanych w sieci Internet jest długa i wciąż otwarta. W miarę rozwoju sieci pojawiają się nowe możliwości. Do najpopularniejszych usług, z których korzysta wielu użytkowników zaliczane są:

1. *Poczta elektroniczna* (ang. *email*). Jest to najbardziej popularna obok WWW usługa internetowa. Wysyłane wiadomości są przechowywane w skrzynkach pocztowych serwera poczty aż do momentu ich pobrania przez odbiorcę. W Internecie wykorzystuje się - zgodny z protokołem TCP/IP - protokół SMTP (ang. *Simple Mail Transfer Protocol*). Protokół ten umożliwia prowa-

dzenie korespondencji bez stosowania specjalnych konwerterów, np. bram pocztowych. Aby odebrać przesyłkę, należy połączyć się z serwerem zawierającym konto pocztowe użytkownika. Na ogół przesyłki są przekazywane do lokalnego komputera, gdzie są składowane. Do ściągania listów służy popularny protokół POP (ang. *Post Office Protocol*). Pozwala on na wymianę poleceń i potwierdzeń pomiędzy klientem i serwerem poczty.

2. *FTP* (ang. *File Transfer Protocol*). Jest to protokół używany w Internecie do kopiowania plików z jednego komputera na inny. Korzystanie z tej usługi może być uzależnione od uprzedniej rejestracji kopiującego użytkownika - wówczas wymagane jest posiadanie dostępu do konta na komputerze źródłowym. *FTP* umożliwia korzystanie z kont anonimowych użytkowników (ang. *anonymous*). Konta te są dostępne dla wszystkich i pozwalają na bezpłatne korzystanie z niektórych danych. Za pośrednictwem tych kont dostępne są w Internecie różnorodne zasoby informacji: opracowania naukowe, bezpłatne oprogramowanie, listy dyskusyjne itp. Bezpośrednia praca w aplikacji *FTP* polega na nawiązaniu połączenia z innym komputerem, zarejestrowaniu w systemie (ang. *login*), a następnie wydaniu poleceń przesyłania zbiorów. Ze względu na dużą liczbę plików rozproszonych w sieci, protokół *FTP* jest ważnym składnikiem aplikacji typu *WWW*.
3. *WWW* (ang. *World Wide Web*) lub też *Web* bądź *W3*. Jest to usługa umożliwiająca zdobywanie informacji za pośrednictwem łączy hipertekstowych, spinających różne dokumenty. Użytkownik pracując w *WWW* podąża za istniejącymi łączami pomiędzy dokumentami zorganizowanymi w tzw. strony. Strona *WWW* jest plikiem napisanym w standardzie np. *HTML* (ang. *Hyper Text Markup Language*), który może być edytowany i modyfikowany w dowolnym edytorze tekstu, bowiem składa się ze znaków *ASCII*. Dokument *HTML* zawiera tzw. wyróżniki składniowe języka, informujące program obsługujący przeglądarkę *WWW* o sposobie przedstawienia strony *WWW* i połączenia z innymi stronami oraz o treści i zawartości dokumentu. Język zawartości dokumentu hipertekstowego opisujący strony *WWW* tworzy dokumenty multimedialne zawierające oprócz tekstu rysunki, zapis dźwiękowy i animacje. Każdy dokument *WWW* w sieci Internet posiada swój niepowtarzalny identyfikator *URL* (ang. *Uniform Resource Locator*), będący w istocie jego adresem. Do komunikacji z dokumentami *WWW* służy *HTTP* (ang. *Hypertext Transfer Protocol*). Protokół ten definiuje zasady wymiany informacji pomiędzy aplikacjami *WWW* w technologii klient-serwer.

Ciągły, intensywny wzrost liczby komputerów połączonych z sobą oraz olbrzymia popularność przeglądarek *WWW* pozwala przypuszczać, iż rozwój Internetu będzie decydował o obliczu cywilizacji XXI wieku.

21.3. WYSZUKIWARKI INTERNETOWE

Zasobów Internetowych z dnia na dzień przybywa znacznie szybciej niż ktokolwiek byłby w stanie je katalogować. Fakt ten stał się inspiracją do zbudowania narzędzi jakim są wyszukiwarki internetowe, które przeszukują sieć analizując zawartość stron WWW. Kiedy użytkownik wpisze w oknie wyszukiwarki poszukiwaną frazę (zapytanie), ona odpowie mu na ekranie komputera łącznie do stron, które uzna, w zależności od użytego algorytmu, za najbardziej odpowiednie.

Wyszukiwarka internetowa (ang. *search engine*) to program, którego zadaniem jest ułatwienie użytkownikom Internetu znalezienie informacji w sieci. Powszechnie cytowana definicja mówi, że wyszukiwarka to system oprogramowania, który gromadzi i porządkuje zasoby informacyjne (strony WWW, teksty, dokumenty) dostępne w Internecie (lub intranecie), przechowuje informacje o tych zasobach oraz umożliwia wyszukanie tych zasobów na podstawie np. słów kluczowych lub innego rodzaju opisu poszukiwanej informacji (Głowacki D., 2003).

Wyszukiwarki to software składający się z zestawu wielu programów, z których każdy ma oddzielne zadanie. Najczęściej występujące moduły to:

1. Pająk, (nazywany również Robotem, Botem, Crawlerem, Spikerem) - moduł wyszukujący dokumenty w sieci,
2. Indeks - program analizujący i budujący ranking stron WWW,
3. Searcher - interfejs wyszukujący (podsystem odpowiadający na zapytania), w skład którego wchodzi również analizator zapytań i modułu prezentacji wyników.

Dodatkowo na serwerach wyszukiwarek muszą również funkcjonować następujące moduły: programy do konwersji dokumentów, programy archiwizujące repozytorium, programy do analizy technik zabronionych (antyspamy), moduły administracyjne.

Pierwsze wyszukiwarki internetowe powstały w USA na początku lat 90 minionego wieku. W 1990 zostaje uruchomiana Archie, w połowie dekady zaczyna funkcjonować AltaVista a w 1996 Google na Uniwersytecie Standforda (pod adresem: <http://google.stanford.edu>). Następnie w 1998 Google stają się firmą samodzielną (jako Google.com). Do znanych zagranicznych wyszukiwarek XXI wieku można zaliczyć MSN Search.

Pierwszą polską wyszukiwarką była Polski Archie z 1994, następnie w 1995 powstał Polski Infoseek ICM, rok później Polska Alta Vista. W 2001 zaczyna działalność NetSprint a w 2003 Szukacz.pl. Do najnowszych wyszukiwarek polskich należy zaliczyć Gooru.

Istnieją trzy zasadnicze sposoby budowania rankingów stron WWW, decydujących o kolejności wyświetlania wyników na ekranie komputera użytkownika Internetu. Są to:

1. wyszukiwanie oparte na analizie treści stron,
2. wyszukiwanie korzystające z analizy topologii sieci,
3. wyszukiwanie funkcjonujące na zasadzie aukcji miejsc.

Wyszukiwarki oparte na zasadzie analizy treści stron mogą objąć znacznie większą część sieci niż katalogi. Niestety są one podatne na zachowania programistów powszechnie uznawane za nieetyczne, przez co użytkownik zamiast poszukiwanych informacji może otrzymać na ekranie również linki do stron nie mających nic wspólnego z postawionym zapytaniem. Szczególnie wyspecjalizowały się w tym strony pornograficzne.

Żeby przeciwdziałać niepożądanym zachowaniom programistów, w wyszukiwarkach zaczęto implementować tzw. algorytm analizujący topologię sieci. Początkowa istotność danej strony WWW jest wyliczana na podstawie prostej heurystyki, po czym używany jest algorytm losowej weryfikacji linków. Pierwszą wyszukiwarką, która zastosowała ten zaawansowany mechanizm był Google.

Wyszukiwarki oparte na analizie topologii sieci są uznawane za bardziej odporne na nadużycia. W rzeczywistości istnieje wiele sposobów ataku na serwery wyszukiwarek w celu podniesienia miejsca w rankingu określonej strony WWW. Stosunkowo częstym atakiem jest stworzenie dużej ilości gęsto linkowanych stron, z czego wszystkie zawierają informacje na ten sam temat. Jest to jednak zadanie wymagające sporego nakładu pracy, a modyfikując heurystykę wartości początkowych administratorzy wyszukiwarek mogą znacznie ograniczyć ten proceder.

Wyszukiwarki funkcjonujące na zasadzie aukcji miejsc jako pierwsza wprowadziła firma Overture. Mechanizm ten polega na tym, że właściciele serwisów WWW płacą wyszukiwarce kilka centów za każde wejście na ich strony wykonane za pośrednictwem przeglądarki. Przy czym miejsca są licytowane - strona, która płaci więcej za kliknięcie znajdzie się wyżej na liście rezultatów wyszukiwań. System ten wydaje się być korzystny dla właścicieli serwisów WWW - płacą oni tylko za wejścia, nie za wyświetlenie pozycji w wynikach wyszukiwania.

Projektanci tej metody budowania rankingu twierdzą, że jest on również korzystny dla użytkowników, gdyż tylko strony WWW, które oferują coś użytecznego z danej dziedziny mogą sobie pozwolić na ten rodzaj rankingowania. Nie jest to do końca prawdą bo przecież istnieje wiele poszukiwanych niekomercyjnych stron WWW, które w takich wyszukiwarkach nie będą klasyfikowane.

21.4. POZYCJONOWANIE STRON

Pozycjonowanie stron SEO (ang. *Search Engine Optimization*) to działania, których celem jest umieszczenie danego serwisu WWW na wskazanych pozycjach w wynikach wyszukiwania za pomocą określonych słów kluczowych, związanych z tematyką witryny. Efektem skutecznego pozycjonowania jest zwiększona liczba odwiedzin strony przez docelową grupę internautów. Dobre pozycjonowanie może spowodować wzrost odwiedzin nawet o kilkaset procent.

Według analiz przeprowadzonych przez Instytut Badania Rynku i Opinii Publicznej SMG/KRC Poland oraz firmę Gemius, na początku roku 2006 było w Polsce około 9,2 miliona internautów. Ponad 90% z nich korzystała przy poszukiwaniu informacji z wyszukiwarek internetowych (<http://www.synerway.com.pl>, 2006). Jak widać w praktyce samo stworzenie a następnie umieszczenie na serwerze strony WWW to za mało. Aby została ona zauważona w Internecie, konieczne jest prawidłowe pozycjonowanie.

Według badań opublikowanych w kwietniu 2006 roku przez serwis [eMarketer.com](http://www.synerway.com.pl), aż 81% użytkowników przegląda wyłącznie dwie pierwsze strony wyników wyszukiwania (<http://www.synerway.com.pl>, 2006). Jeśli witryna znajduje się na dalszych pozycjach - istnieje mała szansa, że zostanie wyświetlona.

Pozycjonowanie jest przy okazji skuteczną metodą promocji - pozycjonowana strona jest szybko wyszukiwana przez członków grupy docelowej. Internauta wpisując w wyszukiwarce frazę „zarządzanie organizacjami publicznymi” poszukuje informacji o organizacjach publicznych. Jeśli dana strona WWW o tej tematyce znajduje się wysoko w rankingach - rosną jej szanse na pozyskanie nowego czytelnika.

21.5. SPOSOBY BUDOWY ZŁOŻONYCH ZAPYTAŃ

Gdy w oknie wyszukiwarek internauta chce wpisać jedno słowo, dla którego mają zostać znalezione linki do stron WWW, nie istnieje problem ze składnią. Natomiast sytuacja się komplikuje, gdy zapytanie składa się z więcej niż jednego poszukiwanego słowa. Zasady wpisywania złożonych fraz prezentuje Tabela 21.1. Zostały w niej opisane sposoby wpisywania fraz w polskiej wyszukiwarce Gooru.pl. Niemal identyczne składnie obowiązują we wszystkich popularnych wyszukiwarkach.

Tabela 21.1. SKŁADNIE ZAPYTAŃ MOŻLIWE DO WPISANIA W OKNIE WYSZUKIWAREK

Operator	Przykład	Wyniki wyszukiwania
-	organizacje -publiczne	Strony, jakie zostaną znalezione, będą zawierać „organizacje”, a nie będą zawierać słowa „publzne”
	„organizacje publiczne”	W wynikach wyszukiwania znajdą się strony, które będą dokładnie zawierały frazę „organizacje publiczne”; bez żadnych odmian słów „organizacje” i „publiczne”
And	organizacje and publiczne	Zostaną znalezione strony, w których występują oba te słowa
or	organizacje or publiczne	Wyszukane zostaną strony zawierające którekolwiek ze słów „organizacje. . . publiczne”
Title: O	Title:(organizacje)	Pokażą się strony zawierające w swoim tytule słowo „organizacje”
Keywords: O	keywords:(organizacje)	Wyszukane strony będą zawierały w swoim metatagu keywords słowo „organizacje”
Desc: O	desc:(organizacje)	Pokażą się strony, które w swoim metatagu description, będą zawierały słowo „organizacje”
Body: O	body:(organizacje)	Wyświetlą się wszystkie strony, które zawierają w swojej treści słowo „organizacje”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<http://www.wyszukiwarki-pozycjonowanie.pl/>, 2006).

Jak widać w Tabeli 21.1., istnieje wiele opcji, które umożliwiają uzyskanie precyzyjnych wyników wyszukiwania. Odpowiednia składnia kwerendy umożliwi wprowadzenie wykluczeń oraz zapytań dotyczących tytułów stron (ang. title), metatagów słów kluczowych (ang. keywords), oraz parametrów description i body.

21.6. ANALIZA ILOŚCIOWA STRON WWW O TEMATYCE ZWIĄZANEJ Z ZARZĄDZANIEM ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI

Na potrzeby niniejszego rozdziału zostało przeprowadzonych szereg testów o charakterze ilościowym. Jako narzędzia zdecydowano się wybrać trzy wyszukiwarki: Google, Netsprint i Szukacz. Wyniki sześciu najbardziej interesujących testów zostały zamieszczone w Tabeli 21.2.

Tabela 21.2. LICZBA STRON WWW W TREŚCI KTÓRYCH WYSTĘPUJĄ POSZUKIWANE FRAZY

Lp.	Poszukiwana fraza	Wyniki wyszukiwań		
		Google	Netsprint	Szukacz
1	organizacje publiczne	1 850 000	120 000	294 885
2	„organizacje publiczne"	10 800	620	2 931
3	„zarządzanie organizacjami publicznymi"	50	10	11
4	zarządzanie „organizacjami publicznymi"	11	35	37
5	zarządzanie „organizacje publiczne"	808	320	790
6	„organizacje publiczne" - studia	99	550	2 698

Źródło: Opracowanie własne.

Podczas eksperymentu w oknach wyszukiwarek wpisywano różne frazy będące kombinacjami słów zarządzanie organizacjami publicznymi, z odpowiednio utytułowanymi cudzysłowami. Zdecydowano się na niestosowanie operatorów logicznych, takich jak OR i AND, bo według dokumentacji Google, ich użycie zdecydowanie spowalnia proces uzyskiwania wyników zapytań z serwerów wyszukiwarek, jednocześnie nie podnosząc ich precyzyjności.

Jak widać, uzyskane liczby linków dla poszczególnych fraz różnią się między sobą w sposób istotny. Należy pamiętać, iż wyszukiwarka Goole w przeciwieństwie do Netsprint i Szukacz nie ma zaimplementowanej możliwości odmiany polskich rzeczowników i czasowników.

21.7. WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Uzyskane wyniki z dokonanych eksperymentów pozwalają sformułować następujące konkluzje:

1. Liczby znalezionych stron WWW w Internecie z wyszczególnionymi frazami (tabela 21.1.) zawierają wszystkie strony, na których występują zadane słowa kluczowe (ciągi znaków). Liczba stron WWW z frazą: organizacje publiczne jest umieszczona w wierszu pierwszym tabeli 21.2. Podczas analizy liczbowej uzyskanych wyników trzeba mieć na uwadze, że niestosowanie cudzysłowia powoduje, że każdy z wyrazów zadanej frazy może

występować w dowolnej kolejności i dodatkowo może być oddzielony od wyszczególnionych wyrazów dowolnym tekstem. Uzyskane wyniki nie są wysoce miarodajne. Należy przyjąć, że zostały zaindeksowane przez wyszukiwarki strony WWW, na których występują zadane słowa kluczowe, ale nie oznacza to, że strony te zawierają informacje na poszukiwany temat.

2. Wyszukiwarki nie analizują tematyki strony, indeksują jedynie poszukiwane słowa. Do liczby stron z wyrazami „organizacje publiczne” wchodzi również strony WWW wszystkich szkół, posiadające kierunek o takiej nazwie oraz tytuły książek, które zawierają poszukiwany zestaw słów. Różnice liczbowe uzyskane w trzech wyszukiwarkach ukazują różną skuteczność zastosowanych metod wyszukiwania. Jak wykazała ręczna kontrola przeprowadzona dla frazy z wiersza drugiego Tabeli 21.2., Google przeszacowują, Szukacz wskazuje rzeczywiste strony, a Netsprint nie indeksuje wszystkich stron ze słowami „organizacje publiczne”.
3. Interesujące wyniki prezentuje wiersz trzeci tabeli 21.2. Wyszukiwarkom zadano kwerendę składającą się z frazy „zarządzanie organizacjami publicznymi”. Otrzymane rezultaty są liczbami stosunkowo niewielkimi w porównaniu do wyników przedstawionych w wierszu pierwszym. Poszczególne wyrazy w poszukiwanej frazie ograniczonej z dwóch stron cudzysłowem nie są odmieniane oraz wyszczególnione słowa muszą być zlokalizowane obok siebie w zadanej kolejności. Po dokładnej weryfikacji otrzymanych linków należy uznać, iż uzyskane zestawienia są niepoprawne. Ręczna weryfikacja treści udowodniła, że wyszukiwarki Netsprint i Szukacz nie indeksują wszystkich wystąpień zadanego ciągu wyrazów.
4. Liczba stron WWW znalezionych z frazą: zarządzanie „organizacjami publicznymi”, jest w porównaniu z pozostałymi uzyskanymi wynikami niewielka (wiersz 4). Liczba ta w sposób najbardziej dokładny informuje o stronach z tą tematyką znajdujących się w Internecie. Po ręcznej weryfikacji uzyskanych wyników okazało się, że tylko trzy strony poświęcone są poszukiwanej tematyce!
5. Wyszukane wyniki dla kwerendy zarządzanie „organizacje publiczne”, są istotnie większe niż dla frazy zarządzanie „organizacjami publicznymi”. Okazuje się, że istnieje więcej stron WWW z frazą „organizacje publiczne”, niż z „organizacjami publicznymi” (wiersz 5). Słowo zarządzanie odgrywa mniej istotną rolę w omawianej kwerendzie.
6. Zastosowanie znaku minus do frazy „organizacje publiczne” - studia powoduje, że wyszukiwarki znajdują dokumenty, w których występują obok siebie słowa organizacje publiczne (wiersz 6). Z wyników wyszukiwania dzięki zastosowaniu symbolu minus są usunięte strony na których

poza słowami organizacje publiczne występuje wyraz studia. Tym samym uzyskane wyniki nie zawierają linków do stron wyższych uczelni na których prowadzone są studia lub przedmioty w których nazwa zawiera słowa organizacje publiczne.

Globalna komputerowa sieć Internet stała się jednym z podstawowych mediów komunikacyjnych. W języku powszechnym używa się określenia, że w Internecie można znaleźć dane na każdy temat. Jak wykazały przedstawione w artykule badania to popularne stwierdzenie mija się z prawdą jeżeli będą poszukiwane informacje o zarządzaniu organizacjami publicznymi.

Mimo zaprezentowanych w tabeli 21.2. dość licznych wyników wyszukiwania zapytań zawierających różne kombinacje słów zarządzanie organizacjami publicznymi, to w rzeczywistości nie istnieje ani jeden serwis WWW w języku polskim poświęcony tej tematyce. Wniosek ten wydaje się być zaskakujący.

Dodatkowo, można sformułować jeszcze poważniejszy wniosek. W polskim Internecie istnieje zaledwie kilka stron WWW poświęconych omawianej tematyce. Są strony różnych organizacji publicznych, ale stron, na temat np. zasad funkcjonowania, rekrutacji pracowników, budżetowania itd. w organizacjach publicznych nie ma.

Na podstawie zaprezentowanych w niniejszym rozdziale wyników należy uznać, iż osoby zajmujące się promowaniem organizacji publicznych nie dowartościowują roli, jaką w rozwój tych organizacji mógłby wnieść Internet.

22. PROJEKTOWANIE SYSTEMÓW INFORMACYJNYCH W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Budowanie systemów informacyjnych usprawniających przepływ informacji, ułatwiających przetwarzanie zbiorów informacji, integrujących zróżnicowane sfery działalności instytucji to zadanie przed którym staje wiele organizacji. System informacyjny organizacji stanowi wyodrębniony czasowo i przestrzennie układ przetwarzania informacji, będący zbiorem celowo ze sobą powiązanych elementów, którymi są: źródła danych, metody ich gromadzenia i przetwarzania, kanały przepływu informacji, środki materialne i ludzie realizujący to przetwarzanie oraz miejsca przeznaczenia informacji. Natomiast zmieniające się warunki otoczenia, rosnące wymagania klientów oraz zaostrzająca się konkurencja wymuszają na organizacjach podejmowanie ciągłych działań zwiększających efektywność funkcjonowania.

Decydenci wymagają stałego dostępu do informacji na temat sytuacji wewnętrznej organizacji, informacji użytecznej, w maksymalnym stopniu eliminującej niepewność, ułatwiającej podejmowanie decyzji. Wymaganiom tym coraz trudniej sprostać, gdyż liczba operacji gospodarczych wciąż wzrasta. Idący za tym ogrom wiedzy coraz trudniej przetworzyć i zanalizować. Większego znaczenia nabiera także potrzeba natychmiastowego dostępu do danych oraz konieczność ogarnięcia procesów realizowanych w oddalonych od siebie jednostkach organizacji. Taka sytuacja wymusza budowanie systemów informacyjnych usprawniających przepływ informacji, ułatwiających przetwarzanie zbiorów informacji, integrujących zróżnicowane sfery działalności organizacji.

Całościowe spojrzenie na organizację, jest przedmiotem analizy, w której wybrana dziedzina przedmiotowa, wybrana do informatyzacji będzie podlegała badaniu zagadnień związanych z działalnością danej organizacji. W istocie w niniejszym rozdziale przedstawione zostały badania dotyczące rozwiązywania problemów organizacji, jak i wspomagające je systemy informacyjne.

22.1. STRUKTURA SYSTEMU INFORMACYJNEGO W ADMINISTRACJI, SKŁADNIKI SYSTEMU INFORMACYJNEGO.

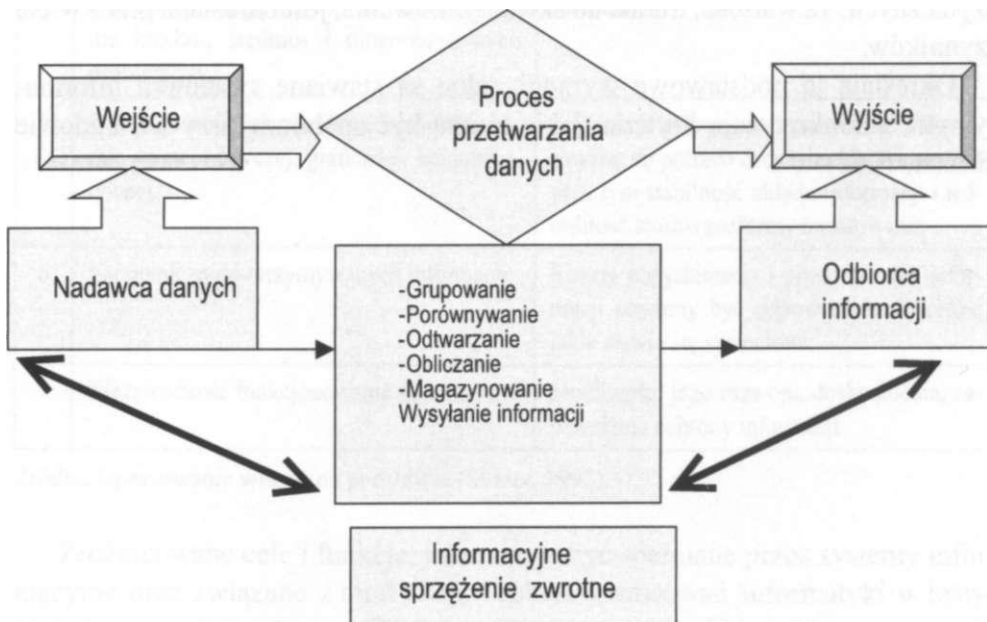
Instytucje administracji publicznej składają się z wielu elementów powiązanych ze sobą w taki sposób, że przyczyniają się do powodzenia całości, do osiągnięcia celów, jakie sobie stawiają. Sposób ich powiązania, czyli struktura, może być rozpatrywana z punktu widzenia różnych elementów i powiązań, jakie między nimi zachodzą. Struktura organizacyjna przedstawia nie tylko konstrukcję organizacji, jej składniki wyrażone w postaci stanowisk, komórek, działów, pionów, ale również przepływy rzeczowe i informacyjne między tymi elementami struktury. Przepływy informacyjne traktowane są jako przejaw pewnego typu zależności funkcjonalnych występujących w strukturze organizacyjnej (Lichtarski, 1995). Układ tych przepływów uzależniony jest oczywiście od wszystkich czynników, które wpływają na ostateczny kształt struktury organizacyjnej instytucji. Jest również kształtowany przez czynniki niezależne od tej struktury, mające związek z uświadamianymi potrzebami informacyjnymi kierownictwa, możliwościami pozyskania odpowiedniej informacji oraz techniczno-metodycznymi uwarunkowaniami dotyczącymi właściwego przetwarzania informacji. Zakres informacji, ich treść, kierunki przepływu powinny być rozpatrywane w ścisłym związku ze strukturą organizacyjną. Informacje powinny być dostosowane do funkcji i poziomu zarządzania. Ogólną zasadą jest, że na wyższy poziomom zarządzania dostarcza się informacje bardziej syntetyczne o szerokim zakresie tematycznym, charakteryzujące zjawiska i procesy pod względem ilościowym i jakościowym. Niższym poziomom zarządzania odpowiadają informacje bardziej szczegółowe i tematycznie zawężone (Penc, 1992).

Informacja jest integralnie związana z decyzjami, a procesy informacyjno-decyzyjne są treścią funkcji zarządzania. Rozwój organizacji w coraz większym stopniu uzależniony jest od informacji. Obok klasycznych czynników wytwórczych stają się one tym czynnikiem, bez którego trudno rozwiązywać złożone procesy, sterować rozwojem i odnosić sukcesy. Strumienie informacji przenikają wszystkie komórki i szczeble decyzyjne organizacji, są silnie powiązane z jej otoczeniem.

Znaczna część decyzji podejmowana jest na podstawie doświadczenia, intuicji bez głębszego badania ważniejszych uwarunkowań i oczekiwanych skutków. Tego typu postępowanie jest względnie skuteczne w wypadku decyzji rutynowych, często powtarzanych, prostych w swoim mechanizmie. W odniesieniu natomiast do problemów złożonych, mających wymiar bardziej strategiczny niż operacyjny, decyzja powinna być oparta na pewnych podstawach, analizie, rachunku, znanych procedurach (algorytmach) postępowania, dostarczając rozwiązanie problemu i jego warianty.

System informacji obejmuje nie tylko ich przepływy wewnętrzne, ale także informacyjne powiązania instytucji z jej otoczeniem, tj. z elementami znajdującymi się poza organizacją - całokształtem zjawisk, procesów i instytucji kształtujących stosunki wymienne organizacji, jej możliwości i zakresy działania.

System informacyjny instytucji stanowi wyodrębniony czasowo i przestrzennie układ przetwarzania informacji, będący zbiorem celowo ze sobą powiązanych elementów, którymi są: źródła danych, metody ich gromadzenia i przetwarzania, kanały przepływu informacji, środki materialne i ludzie realizujący to przetwarzanie oraz miejsca przeznaczenia informacji (Niedzielska, 1989). Schematycznie system informacji przedsiębiorstwa można przedstawić jak na rysunku 20.1.



Rysunek 22.1. PODSTAWOWE ELEMENTY SYSTEMU INFORMACYJNEGO INSTYTUCJI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Czubakowska, 1999).

Dobrze zorganizowany, nowoczesny system zarządzania informacją instytucji określany jest jako suma zasad, technik, systemów oraz urządzeń, które określają informacyjno-komunikacyjną strukturę przedsiębiorstwa.

Na system składają się skomputeryzowane metody zbierania, opracowywania, przechowywania, uaktualniania i przetwarzania danych, odpowiednio do szczebli i potrzeb kadry kierowniczej w procesie podejmowania decyzji.

Wyróżnić tu można procesy systematycznego planowania informacji, określania jej kształtu, czyli konfiguracji, kontroli procesu informacyjnego i komunikacji w organizacji. Tak więc informacja jest integralnie związana z organizacją instytucji i metodami jej kierowania przy szczególnym uwzględnieniu aspektu komunikowania się.

Podstawowym celem nowoczesnego zarządzania informacją jest zmniejszenie niepewności w procesie podejmowania decyzji oraz osiągnięcie wyższej efektywności organizacji przy wykorzystaniu posiadanych zasobów informacyjnych. Aby te cele mogły być spełnione, zarządzanie informacją winno być usystematyzowane, przebiegać w konkretnych fazach, spełniać oczekiwania i możliwości formułowane przez decydentów.

Zadaniem systemów informacyjnych jest dostarczanie kierownikom właściwych informacji we właściwym czasie, czyli informacji wartościowych, użytecznych. Ta wartość, trudna do skwantyfikowania, jest określana przez wiele czynników.

Określają ją podstawowe wymogi, jakie są stawiane systemom informacyjnym, a konkretyzują kryteria, jakie muszą być spełnione przy ich budowie (Stoner, 1992).

Tabela 22.1. WYMOGI STAWIANE SYSTEMOM INFORMACYJNYM

Lp	Wymogi	Kryteria
1	Odpowiednia ilość informacji wejściowych mogących zaspokoić wszelkie potrzeby zarządcze kierowników przedsiębiorstw.	Źródła, ilość, aktualizacja, kompleksowość, koszty itp. cech.
2	Stworzenie najkrótszych dróg przepływu informacji.	Zgodnych ze strukturą organizacyjną, integrację poszczególnych podsystemów w celu wyeliminowania powtarzalności informacji na każdym z etapów jej przepływu i przetwarzania.
3	Możliwość efektywnego przetwarzania informacji przy wykorzystaniu nowoczesnych technik komputerowych.	Sprzęt i oprogramowanie - z zastosowaniem metod analizy i rachunku ekonomicznego oraz badań operacyjnych, w celu dokonywania ocen ekonomicznych, prognozowania zjawisk, dostarczania syntetycznych przesłanek do podejmowania szybkich i najlepszych decyzji.
4	Wysoka jakość informacji wyjściowych dla wszystkich odbiorców na różnych szczeblach decyzyjnych, do rozwiązywania krótko-, średnio- i długookresowych problemów.	Otrzymywane informacje powinny być powiązane z obowiązkami i zadaniami kierowników.
5	Otrzymywanie informacji we właściwej formie sprawozdawczej, graficznej, komunikatywnej.	Informacje istotne, z częstotliwością dostosowaną do potrzeb decyzyjnych. Ważna jest przy tym stabilność układu informacji i jednolitość stosów anefomy opracowania
6	Ekonomiczność otrzymywanych informacji.	Koszty pozyskiwania i przetwarzania informacji powinny być odpowiednie do celów jakie stawia się systemowi.
7	Niezwadność funkcjonowania systemu.	Możliwości jego rozwoju, doskonalenia, zapewnienia ochrony informacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Stoner, 1992).

Zróznicowane cele i funkcje, jakie mogą być spełniane przez systemy informacyjne oraz związane z nimi skala i zakres zastosowań informatyki w instytucjach powodują, że możliwe jest konstruowanie i klasyfikowanie wielu systemów zależnie od przyjętych kryteriów, które często przyjmują szczeblową strukturę i potrzebują różnorodnych systemów, by skutecznie zarządzać posiadanymi informacjami. Oznacza to, iż okres zwrotu kosztów inwestycji powinien

być względnie krótki. Najważniejsze kierunki innowacji wprowadzanych w systemach informacyjnych oparte są o następujące wymagania:

1. integracji systemów, danych i procesów,
2. unifikacji funkcji cząstkowych systemów,
3. zwiększania dostępności do bazy danych dla wszystkich komórek organizacyjnych,
4. upowszechniania nowoczesnych sposobów prezentacji danych (wizualizacji) dla celów wspomagania ich analizy,
5. doskonalenia procesów podejmowania decyzji i ich przekazywania,
6. zmierzania do budowy modułowej i otwartości całego systemu,
Dalsze wymagania dotyczące projektowanego systemu są następujące:
7. zapewnienia kompleksowego charakteru funkcjonalnego całego systemu,
8. stałego podnoszenia zaawansowania merytorycznego i technologicznego,
9. zmierzania do elastyczności funkcjonalnej i strukturalnej,
10. zapewnienia stałej zgodności ze zmieniającymi się elementami otoczenia systemowego, a zwłaszcza z aktualnym stanem prawnym, ewoluującym zgodnie z przyjętymi procedurami legislacyjnymi

22.2. WDRAŻANIE SYSTEMÓW INFORMACYJNYCH

Do głównych korzyści wynikających ze stosowania zintegrowanych systemów informacyjnych zarządzania zalicza się najczęściej wyższe jakościowo wspomaganie procesów decyzyjnych a odbywa się to poprzez korzyści, które prezentuje tabela 22.2.

Na podstawie wyników badań przeprowadzonych w pięciu wiodących firmach USA orientacyjne wskaźniki korzyści stosowania systemów informacyjnych można określić jako:

1. spadek kosztów projektowania wyrobów - ok. 15-30%,
2. skrócenie cyklu produkcyjnego - ok. 30-60%,
3. wzrost wydajności - ok. 40-60%,
4. podniesienie jakości produkcji - ok. 20-50%,
5. spadek zapasów produkcji w toku - ok. 30-60%,
6. spadek kosztów osobowych - ok. 5-20%.

Tabela 22.2. KORZYŚCI, WYNIKAJĄCE ZE STOSOWANIA SYSTEMÓW INFORMACYJNYCH

Lp	Korzyści	Kryteria
1	Informowanie kierownictwa organizacji	Wieloprzekrojowe i na różnych poziomach zarządzania
2	Objęcie kanałami informacyjnymi wszystkich kluczowych agend przedsiębiorstwa	Finanse, logistyka, produkcja, zasoby ludzkie itp.
3	Podniesienie wiarygodności informacji	Wprowadzanie informacji do systemu w miejscu jej powstania
5	Kontrolowanie kosztów	Pomiar kosztów w miejscu powstawania
6	Symulowanie budżetowe i analizy finansowe	Podstawa prognoz zarówno krótko- jak i długoterminowych
7	Zarządzanie strumieniem materiałów, surowców, półproduktów i usług	Cały łańcuch logistyczny
8	Bezpieczeństwo zasobów danych	Okresowa archiwizacja danych, dostęp tylko dla uprawnionych użytkowników

Źródło: Opracowanie własne.

Mimo wielu lat praktyki i rozwoju ryzyko prowadzenia projektów informacyjnych nadal jest duże. W USA rozwój oprogramowania pochłania rocznie 250 mld dolarów rocznie, w postaci około 175 tys. projektów informatycznych. Badania Standish Group dla rynku amerykańskiego dowodzą, że 31% z tych projektów jest przerywanych na jednym z etapów pośrednich, zaś 52% projektów przekracza planowany budżet. Typowy system informatyczny jest droższy niż planowano o średnio 89% (<http://spinroot.com/spin>, 2006).

Aby przeciwdziałać takim sytuacjom wprowadzono cztery zasady przewodnie:

1. Aby projekt zakończył się sukcesem niezbędne jest jasne określenie jego celów.
2. Przestrzeganie formalnych, stale ulepszanych, zasad postępowania zapewni, że wszystkie rozwiązania i dostarczane produkty będą spełniały określone dla nich wymagania.
3. Planowanie zakresu i terminów wszystkich zadań i zasobów, a następnie nadzór, sterowanie i sprawozdawczość są niezbędnymi czynnikami realizacji rozwiązania.
4. Dla spełnienia wymagań konieczne jest uzgodnienie mierzalnych celów projektu i zapewnienie skutecznego zarządzania zmianami.

22.3. PROJEKTOWANIE SYSTEMU INFORMACYJNEGO W ADMINISTRACJI

Rozpatrując kwestię projektowania systemu informacyjnego dla organizacji, powinniśmy odpowiedzieć sobie na kilka kluczowych pytań:

Tabela 22.3. PYTANIA WPROWADZAJĄCE

Lp.	Pytania
1	Jakie są podstawowe obszary działania organizacji?
2	Jakie obszary działania organizacji nie należą do kluczowych?
3	Jakie bariery związane z kontraktem zaprojektowania systemu informacyjnego mogą wystąpić w organizacji (personalne, wiedza, koszty)?
4	Jaki wpływ będzie miał projekt systemu informacyjnego na pozostałe obszary działalności organizacji?
5	Co możemy usprawnić w obszarze, który ma być rozpatrywany w kontrakcie zaprojektowania systemu informacyjnego?
6	Jakie cele i korzyści chcemy osiągnąć ze współpracy z określonym usługodawcą?
7	Jaka relacja z usługodawcą jest najbardziej odpowiednia?
8	Jak rozwiązać potencjalne problem) personalne (redukcje etatów, przejęcie pracowników przez usługodawcę, wykwalifikowana kadra, informowanie pracowników o podejmowanych działaniach)?

Źródło: Opracowanie własne.

Znając dopiero odpowiedzi na te pytania możemy przystąpić do dalszego etapu w działaniach wspierających nasz system czyli do zaprojektowania własnego systemu usprawniającego zarządzanie informacją w organizacji. Działanie tego typu jest dość skomplikowane. Autorzy prac dotyczących tego tematu, odwołując się do inżynierii oprogramowania przewidują występowanie aż dwunastu faz w procesie projektowym.

Jednak nawet najlepsza metodologia z bardzo szczegółowym wypunktowaniem koniecznych do zrealizowania działań, nie zabezpiecza przed błędami, bo istnieje jeszcze wiele czynników wpływających na efekt końcowy w projektach informacyjnych.

Opracowany w pierwszej fazie tworzenia systemów infoplan daje podstawy do zainicjowania analizy systemu. Planowanie systemu wiąże się z całościowym

spojrzeniem na badaną organizację, natomiast przedmiotem analizy, jest wybrana dziedzina przedmiotowa, wybrana do informatyzacji. Analiza polega w praktyce na przeprowadzeniu studium zagadnień związanych zarówno z działalnością gospodarczą danej organizacji, jak i wspomagającym ją planowanym systemem informatycznym. W istocie bada się rozwiązywanie problemów gospodarczych i organizacyjnych firmy w sposób niezależny od technologii informatycznej. Podstawowymi czynnościami w fazie analizy są:

1. Identyfikacja i charakterystyka problemów i celów,
2. Studium dziedziny przedmiotowej - opis istniejącego systemu,
3. Studium wykonalności systemu informatycznego.

Tworzony system powinien wspomagać realizację ustalonych celów i przyczynić się do rozwiązywania bądź ograniczenia występujących trudności.

Tabela 22.4. IDENTYFIKACJA I CHARAKTERYSTYKA PROBLEMÓW I CELÓW

Lp.	Czynności	Działania
1	Wnioski z infoplanu	Wybór dziedziny przedmiotowej przeznaczonej do informatyzacji
2	Definicja i ustalanie priorytetów zidentyfikowanych potrzeb użytkownika	Identyfikacja problemów organizacyjnych, ich agregacja w większe grupy problemowe
3	Określenie celów tworzonego systemu	Szczegółowy opis funkcjonującego systemu w postaci studium dziedziny przedmiotowej w kategoriach metodyki strukturalnej, obiektowej lub społecznej
4	Analiza i określenie celów systemów	Studium problemów badanej dziedziny przedmiotowej problemy, organizacyjne i menedżerskie

Źródło: Opracowanie własne.

Ustalenie problemów, występujących w organizacji, identyfikacja celów informatyzacji oraz opisy dziedziny przedmiotowej stają się podstawą opracowania studium wykonalności systemu w aspekcie zasobów kadrowych, materialnych i finansowych organizacji. Studium składa się z czterech części, oceniających wykonalność systemu pod względem:

1. Technicznym;
2. Organizacyjnym;
3. Prawnym;
4. Ekonomicznym.

Finalne rezultaty fazy analizy, to identyfikacja i modelowanie potrzeb użytkownika. Ich określeniu służy gama metod tradycyjnych i heurystycznych. Definicja potrzeb może być oparta na analizie procesów bądź danych. Pierwsze z podejść zbudowane, jest na modelu wejście - proces - wyjście. Modele te są przyjazne wobec użytkownika w związku z łatwością i przystępnością ich tworzenia. Ponieważ zarówno zakres, jak i specyfika procesów w organizacjach gospodarczych zmieniają się z upływem czasu, to bardziej stabilne wydaje się stworzenie modelu danych, którego zasoby mogły być wykorzystywane przez zmieniające się zestawy procesów.

W projekcie technicznym sprecyzować należy informacje o bazie danych, strukturze oprogramowania oraz Informacje o rozproszeniu systemu, czyli dostępności zasobów danych i oprogramowania w sieci komputerowej.

Podjęcie właściwych prac projektowych poprzedza ocena opracowanych wersji systemu. Czynność ta polega w głównej mierze na identyfikacji i badaniu różnych wariantów rozwiązań w zakresie technologii i systemów informatycznych, stanowiących odpowiedź na sformułowane w fazie analizy problemy, cele i potrzeby zmian. Ostateczny wybór opiera się na ocenie wykonalności proponowanych wersji. Najlepsze wg. przyjętych kryteriów stają się celem procesu projektowania.

Ostateczną koncepcję systemu, będącą rozwiązaniem spełniającym najlepiej kryteria wykonalności, zleca się zespołowi projektowemu do wykonania. Koncepcja systemu zawiera określenie celów systemu, dekompozycję w postaci hierarchii podsystemów i funkcji, oraz opis ich zakresu i oszacowanie wielkości systemu. Przyjęcie przez kierownictwo organizacji, tej koncepcji oznacza nadanie impulsu pracom projektowym w celu stworzenia nowego systemu i zintegrowanie go z istniejącymi w firmie procesami i strukturami. Zaproponowany system można też kupić, ale jako najbardziej dopasowany pakiet zastosowań, lepiej stworzyć go od podstaw wedle określonej procedury projektowej. Organizacje publiczne, mogą w większości stosowanego oprogramowania wykorzystywać produkty funkcjonujące na rynku informatycznym. Jednak zaspokojenie niektórych, specyficznych potrzeb wymaga oprogramowania dedykowanego, opracowywanego celowo dla rozwiązywania kwestii właściwych tym organizacjom. Projekty tego rodzaju mają zwykle bardzo duży zasięg i budżet, a będąc finansowane ze środków publicznych rodzą wiele emocji, szczególnie na etapie przetargowym.

BIBLIOGRAFIA

1. *A Practical Guide to Cluster Development*. (2003): England's Regional Development Agencies, London.
2. Andersson T. (2004): *The Cluster Policies*, IKED, Ottawa.
3. Bąkowski W. (2001): *Czy małe firmy w samochodowym transporcie ciężarowym są zagrożone globalizacją tynku przewozowego*. Materiały konferencyjne *TRANSLOG 2001 - system transportowy Polski - koordynacja, globalizacja, legislacja*, Szczecin
4. Bardziński S.L. (1994): *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*. UMK, Toruń.
5. Barrados M., Mayne J. (2003): *Can public sector organizations learn?* "OECD Journal on Budgeting", nr 3.
6. Baumard P., Starbuck W.H. (2005): *Learning from failures: Why it may not happen*. "Long Range Planning", Vol. 38.
7. Bednarczyk M. (2004): *W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce*. „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2.
8. Białas A. (2001): *Z notebookiem można bezpieczniej*. „SECURITY IT MAGAZINE”, nr 10.
9. Białas T., Czapiewski M. (2004): *Narzędzia tworzenia strategii organizacji*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Gdańsk.
10. Bielski M. (2002): *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*. Wyd. C H. Beck, Warszawa.
11. Biniecki J., Frenkiel W. (2005): *Konkurencyjność -przedsiębiorczość -rozwój: podstawowe dylematy pojęciowe i metodyczne*, [w:] Klasik A. (red.), *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, Komitet Przestrzennego zagospodarowani kraju PAN, Warszawa.
12. Bittel R.L. (1994): *Krótki kurs zarządzania*, PWN, Warszawa.
13. Bończyk-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K. (1998): *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
14. Borkowska S. (1985): *System motywowania w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa.
15. Borowiec I. (2005): *Strategiczna Karta Wyników jako nowoczesny instrument zarządzania gminą*. „Współczesne Zarządzanie” nr 3, Białystok.

16. Bratnicki M. (1984): *Metafora uczenia się w badaniu niesprawności organizacji*. „Problemy Organizacji” nr 3/4.
17. Bratnicki M. (2002): *Przedsiębiorczość i przedsiębiorcy współczesnych organizacji*. Akademia Ekonomiczna, Katowice.
18. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A. (2006a): *Efektywność organizacyjna i zarządzanie publiczne: Wylaniające się koncepcje, kluczowe wyzwania i kierunki dalszych badań w obszarze pomiaru efektywności*. „Organizacja i Kierowanie”, nr 3.
19. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A. (2006b): *Zarządzanie sektorem ochrony zdrowia w regionie*, [w:] E. Nosala (red.), *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*: OWPTZP, Opole.
20. Brillman J. (2002): *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*. PWE, Warszawa.
21. Bröl R. (1998): *Rozwój lokalny nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] Obrębalski M. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu nr 785, Wyd. AE, Wrocław.
22. Bröl R. (1999): *Zarządzanie rozwojem lokalnym - definicje, cele, zasady i procedury*. [w:] Bröl R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
23. Budaus D. (1998): *Teaching Public Management in Germany*, [w:] Jabes J. (red.), *Teaching of Public Management*, NISPAcee, Borovets.
24. Burgelman R.A. (1983): *A process model of internal corporate venturing in the diversified major firm*. "Administrative Science Quarterly", Vol. 29.
25. Byczkowski M., Marciniak P. (2000): *TISM, Total Information Security Management*. Dokumentacja ver. 1.1 RC1, Warszawa.
26. Carnall C.A. (1990): *Managing Change in Organizations*. Prentice Hall International, New York, London, Toronto.
27. Cieślak J. (2005): *Zarobić na rozrywce*. „Rzeczpospolita” z 1 czerwca
28. Clarke L. (1997): *Zarządzanie zmianą*. Wyd. Gebethner&Ska, Warszawa.
29. Colby P. W., Ingraham P.W. (1981): *Civil Service Reform: The Views of the Senior Executive Service*, "Review of Public Personnel Administration" Vol. 1.
30. Czermiński A, Czerska M, Nogalski B, Rutka R, Apanovvich J. (2001): *Zarządzanie organizacjami*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń.
31. Czermiński J. (red.), (2005): *Pełnomocnik jakości - część I*, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia.
32. Czubakowska K. (1999): *Rola informacji w systemie controllingu*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław.
33. D'Aunno T. (2006): *Management scholars and public policy: A bridge too far?* "Academy of Management Journal", Vol. 48.
34. Daft R.L., Weick K.E. (1984): *Toward a model of organizations as interpretation systems*. Academy of Management Review, Vol. 9.
35. Deloitte (2005): *Leading the Field*. Technology Fast 500 Asia Pacific 2004 Winners Report. February.
36. Dendura K. (2006): *Sterowanie nadzieją na sukces*. Materiały konferencyjne. Polskie Forum ISO 9000. Jurata, 14-15 maja.

37. Dendura K. (2002): *Wartości systemu zarządzania jakością (punkt widzenia audytora)*. ABC Jakości, nr 4.
38. Dendura K. (2004): *Gogol w czasach wolnego rynku*. "Biznes trójmiejski", nr 2-15.
39. Dendura K. (2004): *Standardy jakości - narzędzie zniewolenia czy sukcesów?* ABC Jakości, nr 1.
40. Dendura K., Jendza D. (2004): *Zarządzanie bezpieczeństwem żywności w Polsce*, [w:] „Przedsiębiorstwo i region w zjednoczonej Europie”, Kielce.
41. Denhardt J.V., Denhardt R.B. (2003): *The New Public Service. Serving not Steering*. M.E. Sharpe. Armonk, New York.
42. Depre R., Hondeghem A., Bodiguel J. (1996): *Public servants in transition?* [w:] Rarnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (red.) *New public managers in Europe*. Macmillan Press Ltd., London.
43. Dobija M. (1997): *Rachunkowość zarządcza i controlling*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
44. *Dokument Implementacyjny Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008*. (2006): Wyd. RM, Warszawa
45. Drucker P.F. (1990): *Managing the non-profit organization: Principles and practices*. New York, Harper Collins.
46. Drucker P.F. (1995): *Zarządzanie w czasach burzliwych*. AE, Kraków.
47. Duraj J. (2000): *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa.
48. Dziura M., Marzec A., Matuszewska S. (2000): *Globalizacja a nowe tendencje w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] Borowiecki R. (red.), *Zarządzanie wiedzą a procesy restrukturyzacji i rozwoju przedsiębiorstw*. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
49. Easterby-Smith M. (1997): *Disciplines of organizational learning: contributions and critiques*. "Human Relations", Vol. 50.
50. *Economic Outlook Database*. (2004): OECD, nr 75, Paris.
51. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Dz.U. Nr 124, 1994, poz. 607.
52. Fioł C.M., Lyles, M. (1985): *Organizational Learning*. "Academy of Management Review", Vol. 10.
53. Fromm E. (2000): *Anatomia ludzkiej destrukcyjności*. Dom Wyd. REBIS, Poznań.
54. Fukuyama F. (2005): *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
55. Gargas A. (2004): *Gra ujemna*. Gazeta Polska z 4 lutego.
56. Gasparski W. (2004): *Normy etyczne a normy sprawnościowe w zarządzaniu, biznesie i gospodarce*, [w:] Kieżun W. (red.), *Kietyczna teoria organizacji. Wybór zagadnień*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego. Warszawa.
57. Gatewood R. D., Field H.S. (1998): *Human Resource Selection*. The Dryden Press, New York.
58. Gertig H., Duda G. (2004): *Żywność a zdrowie i prawo*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa.

59. Gilowska Z. (2000): *Finansowanie polityk wspierania rozwoju regionalnego*. VII Kongres Ekonomistów Polskich, „Problemy Rozwoju Regionalnego” z. 2, Warszawa.
60. Głowacki D. (2003): *Wyszukiwarka Internetowa oparta na systemie plików*, <http://64.233.183.104/>
61. Goffman E. (1998): *Człowiek w teatrze życia codziennego*. Wyd. KR, Warszawa.
62. Gołuchowski J. (2005): *Technologie informatyczne w zarządzaniu wiedzą*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
63. Górniak J. (2001): *Innowacje społeczne a zarządzania publiczne. Glosa do debaty nad sposobami rządzenia*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. Materiały seminarium naukowego nt. „Od idealnej biurokracji do współczesnego zarządzania publicznego” Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
64. Gorynia M. (1998): *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*. Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
65. Grajewki P, (2003): *Koncepcja struktury organizacji procesowej*, TNOiK, Toruń.
66. Griffin R. W. (1998): *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa.
67. Griffin R.W. (1999): *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa.
68. Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2002): *Przedsiębiorstwa wirtualne*. Difin, Warszawa.
69. Grzybowski M. (2003): *International Container Terminal Services Inc (ICTSI)*. „Porty i Spedycja” nr 12.
70. Grzybowski M. (2005): *Metodyka projektowania i organizowania klastrów przemysłowo-usługowych w polskich mikroregionach nadmorskich*. Wydawnictwo Instytutu Morskiego w Gdańsku, Gdańsk.
71. Grzybowski M. (2005): *Międzynarodowe morskie klastety **turystyczne** jako narzędzie rozwoju miast portowych i regionów nadmorskich*. V Konferencja Naukowa *PORTY MORSKIE. Wpływ portów morskich na funkcjonowanie i rozwój otoczenia*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
72. Grzybowski M. (2006): *Development of ports of the Baltic Sea Region. Baltic Europe. From Idea to Reality*, [w:] Palmowski T. (red.), *Coastal Regions II*. Gdynia-Pelplin.
73. Grzybowski M. (2006): *Gdynia Container Terminal*. „Porty i Spedycja” nr 2.
74. Grzybowski M. (2006): *Porty rosyjskie na Bałtyku*. „Polska Gazeta Transportowa” nr 11.
75. Hagoort G. (1996) *Przedsiębiorczość w kulturze. Wprowadzenie do zagadnień zarządzania w kulturze*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
76. Hawkins, P. (1994): *Organizational learning: taking stock and facing the challenge*. "Management Learning", Vol. 25.
77. Hodgkinson G.P. (1997): *Cognitive inertia in a turbulent market: The case of the UK residential estate agents*. "Journal of Management Studies", Vol. 34.
78. Hofstede G. (2000): *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*. PWE, Warszawa.
79. Holton R. J. (1998): *Globalization and the Nation State*, London.
80. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Google>
81. http://spinroot.com/spin/Doc/course/Standish_Survey.htm

82. <http://www.synerway.com.pl/pozycjonowanie,strom,internetowych.html>.
83. http://www.wyszukiwarki-pozycjonowanie.pl/wyszukiwarki_polskie_gooru.php.
84. Hughes, O. (2003): *Public management and administration*. Basingstake: Palgrave Macmillan.
85. Januszewski A. (1999): *System budżetowania kosztów a zarządzanie organizacją zdecentralizowaną*. „Przegląd organizacji”, nr 1.
86. Jastrzębska M. (1999): *Zarządzanie finansami gmin - aspekty teoretyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
87. Jastrzębska M., (2005): *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wyd. UG, Gdańsk.
88. Jastrzębska M. (2006): *Wybrane zagadnienia z zakresu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] Miemiec W. (red.) *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław.
89. Jendza D., Wierzowiecka J. (2002): *Organizacja nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w Polsce*, [w:] *Torgowlja w ekonomiczeskiej systemie: teoria i praktyka*, Mińsk
90. Jendza D., Wierzowiecka J. (2002): *Zadania laboratoriów badawczych w kra/owym systemie nadzoru rynku mleczarskiego*, [w:] „Postęp w technologii, technice i organizacji mleczarstwa”, Olsztyn.
91. Jordan M.H., Shraeder M. (2003): *Executive Selection in a Government Agency: An Analysis of the Department of the Navy's Senior Executive Service Selection Process*. "Public Personnel Management", Vol. 3.
92. Kaplan R.S., *balanced Scorecard w sektorze publicznym*. Materiały konferencyjne z 2 lutego, Hotel Marriot,, Warszawa.
93. Kaplan R.S., Norton D. P., (2002): *Strategiczna Karta Wyników. Jak pizelożyć strategię na działanie*. Artur Andersen i PWN.
94. Karcz K., Kędzior Z. (1994): *Badania marketingowe polskich przedsiębiorstw. Wyniki badań*. "Marketing i Rynek", nr 1.
95. Karpacz J. (2002): *Przedsiębiorczość w sektorze małych i średnich firm Regionu Świętokrzyskiego*, [w:] *Uwarunkowania sukcesu przedsiębiorstwa*, Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyśle, zeszyty naukowe nr 10, Przemyśl.
96. Kempy M. (2000): *Czy globalizacja kulturowa współdecyduje o dynamice społeczeństw postkomunistycznych*, „Kultura i Społeczeństwo "nr 1.
97. Kieżun W. (2004) *Dobre państwo*, [w:] Kieżun W., Kubin J. (red.), *Dobre państwo*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
98. Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J. (2004): *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny", nr 1-2.
99. Kim D.H. (1993): *The link between individual and organizational learning*. „Sloan Management Review", Vol. 35.
100. Kisielewicz A. (1999): *Obowiązki i prawa pracowników samorządowych*, „Prawo Pracy", nr 7.

101. Komunikat Komisji Europejskiej na szczyt Rady Europejskiej (2006): *Czas wrzucić wyższy bieg: nowe partnerstwo na rzecz wzrostu i zatrudnienia*. COIM, styczeń.
102. Kondrusik I. (2005): *Kształtowanie strategii rozwoju regionalnego zgodnie z metodyką Balanced Storecard*, [w:] Gomółka K. (red.), *Rozwój regionalny w warunkach globalizacji*, SOWA, Warszawa.
103. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski 1997 r.
104. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Dz.U. Nr 78, 1997, poz. 483.
105. Korzeń J. (2004): *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego*, „Urbanista”, nr 5.
106. Kosiedowski W (2005): *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora, Toruń.
107. Kot J. (2003): *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
108. Kowalik J. (2005): *Wybrani w bezpośrednich wyborach*, „Samorząd terytorialny”, nr 6.
109. Koziej S. (2004): *Prewencyjna strategia bezpieczeństwa międzynarodowego*. „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4.
110. Koźmiński K. (1999): *Zarządzanie międzynarodowe*. PWE, Warszawa.
111. Koźuch A. (2005a): *Podstawy zarządzania finansami lokalnymi*, [w:] Koźuch A., Mirończuk A. (red.) *Zarządzanie finansami lokalnymi*. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
112. Koźuch B. (2004): *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. PLACET, Warszawa.
113. Koźuch B. (2005): *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*. Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego nr 1.
114. Koźuch B. (2006): *Ewolucja zarządzania organizacjami publicznymi*, [w:] Koźuch B. (red.) *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, FWZ ISP UJ, Kraków.
115. Krajewski J., Śliwa K. (2004): *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*. Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
116. Krzykała M., Lis A., Majcherek W., Rozhin A. (2003): *Raport o stanie polskiego teatru za rok 2001*. ZASP, Warszawa.
117. Krzyżanowski L. (1994): *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, WN PWN, Warszawa.
118. Krzyżanowski L. (1999): *O podstawach kierowania oiganizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*. PWN, Warszawa.
119. Kubin J. (2004): *Założenia i problemy projektowania dobrego państwa*, [w:] Kieżun W. Kubin J. (red.) *Dobre państwo*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
120. Kuc B.R. (1999): *Zarządzanie doskonałe*. Wydawnictwo Oskar - Master of Biznes, Warszawa.
121. Kuciński K. (1997): *Przestrzenne aspekty przedsiębiorczości*. IFGN, Warszawa.

122. Laidi Z. (1997): *Word Time as a Global Event*, [w:] Laidi Z. (red.), *Le temps mondial*, Compexe, Brussels.
123. Lesca E., Lesca H., (1995): *Gestion de Information*. Litec, Paris.
124. Levitt B., March J. (1988): *Organizational learning*. "Annual Review of Sociology", Vol. 14.
125. Lis K. A., Sterniczuk H. (2005): *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Wydawnicza, Kraków.
126. Lovelock Ch. H., Weinberg Ch. B. (1989): *Marketing challenges, cases and exercises*. McGraw-Hill, New York.
127. Lynn I.E., Heinrich C.J. i Hill C. J. (1999): *Studying governance and public management: Challenges and prospects*. Chicago: Harris School.
128. M. E. Porter: (2001): *Porter o Konkurencji*, PWE, Warszawa.
129. Maksimczuk P. (2001): *Informacje można okiełznać*. „PC Kurier” nr 7.
130. Martorella R. (1977): *The Relationship between Box Office and Repertoire: A Case Study of Opera*. The Sociological Quarterly.
131. Mazur M. (2006): *Marketing polityczny. Studium porównawcze*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
132. Miazga M. 2001): *Spoleczne problemy kształtowania przestrzeni*, IGPIK, Warszawa.
133. *Microsoft: Bezpieczne przetwarzanie informacji*. (2002): „SECURITY IT MAGAZINE”, nr 10.
134. Miller D. (1991): *The Icarus paradox*. „Canadian Business”, Vol. 64.
135. Mintzberg H. (1983): *Structure in Five. Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
136. Mochol K., Miernik R. (2001): *Polityka bezpieczeństwa kluczem do certyfikacji wojskowych systemów teleinformatycznych*. „SECURITY IT MAGAZINE”, nr 10.
137. Moszkowicz M. (1997): *Przekształcenia w gospodarce a zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwami*. Przegląd Organizacji, nr 1.
138. Neely A., Adams Ch., i Kennerley M. (2002): *The performance prism: The scorecard for measuring and managing business success*. Financial Times/Prentice Hall, London.
139. *Networks of Competence in Germany*. (2005): VDI Technologiezentrum GmbH, Dusseldorf.
140. Nonaka, I. (1991): *Knowledge-creating company*. "Harvard Business Review", Vol. 69.
141. Noworól A. (2005): *Model zarządzania terytorialnego*. [w:] Kożuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Fundacja Współczesne Zarządzanie. Białystok.
142. Obłój K. (1998): *Strategia przetrwania organizacji*. PWE, Warszawa.
143. Olecki T. (2005): *Spoleczeństwo obywatelskie jako dążenie do idea/u polis*, [w:] *Zmierzch społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Katedra Nauk Społecznych AR, Poznań.
144. Parysek J.J. (2001): *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
145. Pasieczny J. (2005): *Drogi reformowania sektora publicznego*. „Problemy Zarządzania”, WZUW, nr 4.

146. Patrzalek L. (2004): *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
147. Pawłowska A. (2002), *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
148. Pawłowski R. (2005): *Rosną miny kultury*. „Gazeta Wyborcza” z 1 czerwca.
149. Penc J. (1992): *Informacja w procesie decydowania*. „Przegląd Organizacji” nr 11.
150. Piasecki A.K. (2003): *Pracownicy samorządowi (1990-2002)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
151. Piecuch T. (2002): *Za czy przeciw globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa
152. Pietras - Goc B. (2004): *Projekt Małopolska 2015 -przygotowania do Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*. Kancelaria Zarządu Województwa Małopolskiego, listopad.
153. Plaskanka E. (2005): *Metody opracowania strategii rozwoju regionalnego i lokalnego*. [w:] Kosiedowski W., *Samorząd teityorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Dom Organizatora, Toruń.
154. Plawgo B. (2005): *Lokalne uwarunkowania przedsiębiorczości w powiecie łomżyńskim*. [w:] Chmielak A., Plawgo B. (red.), *Przedsiębiorczość lokalna jako czynnik rozwoju regionu*. Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża.
155. Piech T. (2003): *Rola i postać zabezpieczeń organizacyjnych obliczu zagrożeń*. „Kwartalnik Akademii Górniczo- Hutniczej im. Stanisława Staszica”, Uczelniane Wydawnictwa Naukowe - Dydaktyczne, Kraków, nr 1.
156. PN-EN ISO 9000:2001 *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*
157. PN-EN ISO 9001.2001 *Systemy zarządzania jakością. Wymagania*
158. PN-EN ISO 9004:2001 *Systemy zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenia funkcjonowania*
159. PN-EN ISO/IEC 17020:2006 *Ogólne hyteria działania różnych rodzajów jednostek kontrolujących*
160. *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie* (1995): Lichtarski J., (red.), AE we Wrocławiu, Wrocław.
161. *Podstawy organizacji i zarządzania*, (1993), (red.) K. Krzakiewicz, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
162. Pollitt Ch., Bouckaert G. (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
163. Porter M.E. (1992): *Strategia konkurencji*. PWE, Warszawa.
164. Potoczek A. (2000): *Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek.
165. Prymon M. (1991): *Marketing w kierowaniu firmą*. AG - Master, Wrocław.
166. Radło M.J. (2005): *Strategia Lizbońska 2005-2010. Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety*. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, SGH, Warszawa.
167. Radło M.J. (2005): *Plan to nie strategia*. „Rzeczpospolita” z 23 marca.

168. Rainey H.G. (2003): *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass, San Francisco.
169. Rainey, H.G, Chun Y.H. (2005): *Public and private management compared*, [w:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (red.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, Oxford.
170. Rak A. (2004): *Małe i średnie przedsiębiorstwa w rozwoju lokalnym*, [w:] Kobyłecki J. (red.), *Wybrane uwarunkowania polityki lokalnej obszarów wiejskich*. Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
171. Raport Międzynarodowej Organizacji Pracy. (2006): *Publiczne służby zatrudnienia a zmieniający się rynek pracy*, www.mps.gov.pl
172. *Raport z konsultacji społecznych wstępnego projektu zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*. (2005): Załącznik do Uchwały nr 441/200/05 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 1 czerwca.
173. Reinicke W.H, Witte J.M. (1999): *Interdependence, Globalization, and Sovereignty The Role of Non-Binding International Legal Accords*, [w:] Shelton D. H. (red.). *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System.*, Oxford University Press, Oxford.
174. Robbins S.P., DeCenzo D.A. (2002): *Podstawy zarządzania*. PWE, Warszawa.
175. Rokita J. (2003): *Organizacja ucząca się*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
176. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 17.02.2001 r. w sprawie wykazu jednostek certyfikujących upoważnionych do prowadzenia certyfikacji i kontroli systemu kontroli i zarządzania obrotem*. (2001): Dz.U. Nr 17, poz. 200.
177. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 28 września 2004 r. w sprawie wykazu uzbrojenia* (2004): Dz.U. Nr 221, poz. 2248.
178. *Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 roku w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych*, (2005): Dz.U. Nr 37, poz. 331.
179. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2005 roku w sprawie podstawowych wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego*. (2005): (Dz.U. nr 171, poz.1433)
180. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1334/2000 z dnia 22 czerwca 2000 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli eksportu towarów i technologii podwójnego zastosowania*. (2000): Dz.U. WE 2000 r. nr 159L.
181. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 394/2006 z dnia 27 lutego 2006 r. zmieniające i aktualizujące rozporządzenie (WE) nr 1334/2000 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu produktów i technologii podwójnego zastosowania*. Załącznik 1: „Lista towarów i technologii podwójnego zastosowania”.
182. Ruśkowski E. (2004): *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
183. Ruśkowski E., Salachna J. (2003): *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
184. Rutka R. (2001): *Kierowanie*, [w:] A. Czermiński i inni, *Zarządzanie organizacjami*. Dom Organizatora, Toruń.

185. Safin K. (2004): *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości - próba systematyzacji*, [w:] Jaremczuk K. (red.) *Uwarunkowania przedsiębiorczości*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg.
186. Sasak J. (2002): *Zarządzanie integratorami przepływu informacji w firmach telekomunikacyjnych* [w:] Kiełtyka L. (red.), *Multimedia w zarządzaniu*, Wyd. WZPCz, Częstochowa.
187. Sasak J. (2005): *Modele systemu zarządzania integratorami przepływu informacji na przykładzie firm telekomunikacyjnych*, rozprawa doktorska, ORGMASZ.
188. Schachter M. G. (1999): *Civil Society' and Globalization: The Investigation of Contested Concepts*, Basingstoke.
189. Schölte J.A. (1996): *Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization*. London.
190. Schölte J.A. (1999): *Globalization: Prospects for a Paradigm Shift*, Londyn.
191. Sekuła Z. (1998a): *Istota controllingu*, Organizacja i kierowanie, nr 3.
192. Sekuła Z. (1998b) *Controlling operatywny*, Przegląd Organizacji, nr 10.
193. Seo M. (2003): *Overcoming Emotional Barriers. Political Obstacles, and Control Imperatives in the Action - Science Approach to Individual and Organizational Learning*. "Academy of Management Learning and Education", Vol. 2.
194. Sienko J., Szlachcic B. (2005): *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w dobie walki z terroryzmem*. Zespół Redakcyjno-Wydawniczy MW, Gdynia - Warszawa.
195. Sierpińska M., Niedbała B. (2003): *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa.
196. Sitkin S.B. (1996): *Learning through failure. The strategy of small loses*, [w:] Cohen M.D., Sproull L.S. (red.), *Organizational Learning* Sage Publications, London - Thousand Oaks - New Delhi.
197. Skica T. (2005): *Budżet jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi*. „Samorząd Terytorialny” nr 7-8.
198. *Spójna polityka strukturalna/na rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*. (1999): Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r., Warszawa
199. *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2004*. (2005): Warszawa.
200. Steinmann H., Schreyogg G. (1995): *Zarządzanie - podstawy kierowania przedsiębiorstwem - koncepcje, funkcje, przykłady*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
201. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. (1999): *Kierowanie*. PWE, Warszawa.
202. *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*. (2005): Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
203. Sudoł S. (2007): *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*. TNOiK, Toruń.
204. Sudoł S. (2007): *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa. Charakterystyczne cechy nauk o zarządzaniu*. „Master of Business Administration”, nr 5.
205. *System ochrony przed zagrożeniami korupcyjnymi*. (2005): Materiały Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji DA/PC37-3/2005, Warszawa.

206. Sztando A. (1998): *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle modeli ustrojowych gmin*. Samorząd Terytorialny nr 11.
207. Tangredi S.J. (2002): *Globalization and Maritime Power*. NDU Press, Washington.
Agarwal (1998): *Globalisation, Civil Society, and Governance: The Challenges for the 21st Century*, Lecture delivered at NORAD's Environment Day held in Oslo.
208. *Teatr brutto*. (2006): „Puls Biznesu” nr 151 z 4 sierpnia.
209. Thierry D. (1995): *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Adaptacja pracowników do zmian*. POLTEXT, Warszawa.
210. Tomaszewski J. (2005): *Economic and legal problems in electronic trade and company competitiveness*, [w:] *Internet a konkurenceschopnost podniku*, VII Ročník konferencie, Univerzita Tomáše Bati ve Zline, Fakulta managementu a ekonomiky, Ustav informatiky a statistiky, Zlin.
211. *Unia pomoże ale i rozliczy*. (2004): „Puls Biznesu”, Dodatek z dnia 23 kwietnia.
212. *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 11 listopada 2003 roku*. Dz.U. Nr 203, 2003, poz. 1966 ze zm.
213. *Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku*. Dz.U. Nr 249, 2005, poz. 2104.
214. *Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku*. Dz.U. Nr 142, 2001, poz. 1591 zezm.
215. *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw*. (2000): Dz.U. Nr 11, poz. 1250, z dnia 28 grudnia 2000 r. z późniejszymi zmianami.
216. Vince R., Broussine M. (2000): *Rethinking organizational learning in local government*. "Local Government Studies", Vol. 26.
217. Vollmuth H.J. (1996): *Controlling: planowanie, kontrola, zarządzanie*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
218. Wawrzyniak B. (1996): *Zrozumieć współczesne przedsiębiorstwo*. WSPiZ, Warszawa.
219. *Wekselman V.J. (2006): Łukawajaci J'ra. Izrailstanowitsjawsiebolejekor Tiirrip*
Jewriejskaja Gazeta nr 12.
220. Wiatrak A.P. (2005): *Sektor publiczny - istota, zakres i zarządzanie*. „Problemy Zarządzania”, WZ UW, nr 4.
221. Wierzbiński K. (1996): *Kryteria systemu informacyjnego dla potrzeb econtrollingu*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, nr 1.
222. Wierzbiński J. (1998): *Metody econtrollingu w praktyce polskich przedsiębiorstw*. „Organizacja i kierowanie”, nr 3.
223. Wojciechowski E. (2003/' *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin. Warszawa.
224. Wojciechowski E. (2003): *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa.
225. Wojciechowski E. (2003): *Zarządzanie w samorządzie*. Difin, Warszawa.
226. Wołek M. (2005): *Komunalizacja: krok w kierunku konkurencyjnego systemu transportowego w regionie*. „Transport i Komunikacja” nr 3.

227. *Wstęp do informatyki*, (1989): E. Niedzielska, (red.), PWE, Warszawa.
228. www.pcbc.gov.pl
229. Yip G.S. (1999): *Strategia globalna*, PWE, Warszawa.
230. Zapico-Goni, E., Mayne J. (1997): *Performance Monitoring: Implications for the Future*, [w:] Mayne J., Zapico-Goni E. (red.), *Monitoring Performance in the Public Sector*. Transaction Publishers.
231. Zawicki M., Mazur S. (red.), (2004): *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Program Rozwoju Instytucjonalnego*, Kraków.
232. Zieleniewski J. (1969): *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.
233. Ziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., (2001): *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
234. Zimnicki M. (2006): *Kto szuka, nie błądzi...* Magazyn Internet, styczeń.
235. Ziółkowski M. (2005): *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
236. Ziółkowski M., Goleń M. (2003), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, (red.) Sochacka-Krysiak H., SGH, Warszawa.
237. Żakowski J. (1998): *Fala za falą - wywiad z Alvinem Tofflerem*, „Gazeta Wyborcza” z 24-27 grudnia.

Źródła niepublikowane

Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit Nürnberg, (2006): *Materiały i dokumenty wewnętrzne*

SPIS TABEL, WYKRESÓW I RYSUNKÓW

Tabele

Tabela 2.1.	Wyróżniki zarządzania publicznego.	29
Tabela 6.1.	Cechy różnych typów przedsiębiorstw.	80
Tabela 7.1.	Proces usamorządowienia transportu kolejowego w Polsce.	89
Tabela 8.1.	Struktura dochodów gmin powiatu wysokomazowieckiego wg źródeł powstawania w latach 2002-2004.	100
Tabela 8.2.	Wskaźnik samodzielności finansowej dochodowej.	101
Tabela 8.3.	Wydatki bieżące i majątkowe gmin powiatu wysokomazowieckiego w latach 2002-2004.	103
Tabela 8.4.	Stosunek dochodów ogółem do wydatków ogółem.	104
Tabela 8.5.	Wskaźnik zadłużenia liczony do dochodów ogółem.	105
Tabela 9.1.	Strategiczna karta wyników jako metoda wdrożenia strategii.	112
Tabela 9.2.	Zasady wdrożenia strategicznej karty wyników.	114
Tabela 10.1.	Instrumenty wsparcia lokalnej przedsiębiorczości wykorzystywane przez gminy powiatu siemiatyckiego.	125
Tabela 10.2.	Instrumenty budowy klimatu przedsiębiorczości wykorzystywane przez gminy powiatu siemiatyckiego.	127
Tabela 11.1.	Wybrane parametry systemu świadczeń socjalnych w Niemczech	133
Tabela 11.2.	Cele i odpowiadające im mierzalne wskaźniki.	141
Tabela 11.3.	Stopa integracji w ARGE Norymberga, w okresie I-V 2006 r. na tle wskaźników integracji w innych (porównywalnych) ARGE, typu 3	142
Tabela 11.1.	Wskaźnik rozwoju rynku usług pocztowych w Polsce w latach 2004-2008.	156
Tabela 13.2.	Przedsiębiorstwa spedycyjne w Polsce.	159
Tabela 14.1.	Stadia rozwoju instytucjonalnego w ramach doboru pracowników w urzędach samorządowych.	173
Tabela 19.1.	Obszary nadzoru bezpieczeństwa żywności w Polsce.	208
Tabela 19.2.	Określenia doskonalenia stosowane w normie PN-EN ISO 9004:2001 .	212
Tabela 21.1.	Składnie zapytań możliwe do wpisania w oknie wyszukiwarek	235
Tabela 19.2.	Liczba stron W W W w treści których występują poszukiwane frazy	236
Tabela 22.1.	Wymogi stawiane systemom informacyjnym.	243
Tabela 22.2.	Korzyści, wynikające ze stosowania systemów informacyjnych.	245
Tabela 22.3.	Pytania wprowadzające.	246
Tabela 22.4.	Identyfikacja i charakterystyka problemów i celów.	247

Rysunki

Rysunek 1.1.	Model zarządzania publicznego	23
Rysunek 1.2.	Zarządzanie zmianami w organizacjach publicznych	24
Rysunek 5.1.	Rola interesariuszy w procesie projektowania, wdrażania i kontroli strategii	67
Rysunek 5.2.	Grupy interesariuszy biorące udział w tworzeniu strategii województwa małopolskiego	70
Rysunek 6.1.	Schemat ideowy klastra	75
Rysunek 6.2.	Klaster międzynarodowy	78
Rysunek 6.3.	Międzynarodowy klaster gospodarczy Elbląg-Bałtyjsk-Kalinigrad	81
Rysunek 9.1.	Koncepcja strategicznej karty wyników dla samorządu terytorialnego	109
Rysunek 9.2.	Filary tworzenia wartości w samorządzie terytorialnym	110
Rysunek 9.3.	Strategiczna Karta Wyników, a strategia miasta	116
Rysunek 11.1.	Struktura organizacji zorientowanej na efektywne wykorzystanie czasu w procesach podstawowych (przykład ARGE Norymberga)	136
Rysunek 11.2.	Struktura grupy operacyjnej - zespołu zadaniowego	138
Rysunek 11.3.	Zrównoważony system celów ARGE Norymberga	140
Rysunek 14.1.	Techniki rekrutacji kandydatów na pracowników administracji samorządowej	167
Rysunek 14.2.	Techniki selekcji wykorzystywane w urzędach samorządu terytorialnego	169
Rysunek 19.1.	Schemat organizacyjny nadzoru bezpieczeństwa żywności w Polsce	207
Rysunek 20.1.	Schemat działania systemu zarządzania integratorami przepływu informacji	225
Rysunek 22.1.	Podstawowe elementy systemu informacyjnego instytucji	241

Wykresy

Wykres 3.1.	48
Wykres 3.2.	49
Wykres 3.3.	50
Wykres 3.4.	50

AFILIACJE AUTORÓW

1. mgr Agata Austen - Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej
2. dr Dominika Bąk-Grabowska - Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu
3. dr Tomasz Białas - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
4. prof, dr hab. Mariusz Bratnicki - Akademia Ekonomiczna w Katowicach
5. mgr Małgorzata Burzyńska - Uniwersytet Gdański
6. mgr Ewa Chilicka - Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku
7. mgr Mariusz Citkowski - Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku
8. dr Mirosław Czapiewski - Uniwersytet Gdański
9. dr Jerzy Czermiński - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
10. dr hab. prof. WSAiB Kazimierz Dendura - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
11. dr Joanna Dyczkowska - Politechnika Koszalińska
12. dr hab. prof. AE Aldona Frączkiewicz-Wronka - Akademia Ekonomiczna w Katowicach
13. dr Henryk Gawroński - Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna
14. dr hab. prof. WSAiB Marek Grzybowski - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
15. mgr Dorota Jendza - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
16. dr Wioleta J. Karna - Uniwersytet Jagielloński
17. prof, dr hab. Barbara Kozuch - Uniwersytet Jagielloński
18. dr Artur J. Kozuch - Akademia Rolnicza w Krakowie
19. dr hab. prof. WSAiB Stanisław Piocha - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
20. dr hab. Bogusław Plawgo - Uniwersytet w Białymstoku
21. prof, dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek - Uniwersytet Jagielloński
22. dr Janusz Sasak - Uniwersytet Jagielloński
23. dr Aleksandra Soliwoda - Akademia Morska w Gdyni
24. mgr Agata Szkieł - Akademia Morska w Gdyni
25. dr Janusz Tomaszewski - Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
26. dr Jacek Winiarski - Uniwersytet Gdański
27. dr Marcin Wolek - Uniwersytet Gdański
28. mgr Piotr Wróblewski - Stowarzyszenie Inicjatyw Lokalnych Orunia