

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(21)/2013

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE



# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

## Rada naukowa

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

### Członkowie

Horatiu Dragomirescu  
Barbara Iwankiewicz-Rak  
Jan Jerschina  
Witold Kieżun  
Robert Kowalski  
Oleksandr Kovriga  
Barbara Kożuch  
Juozas Lakis  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier  
Andrzej Wiatrak

## Redakcja

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)  
Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

### Redaktorzy tematyczni

Roman Batko  
Janusz Sasak  
Ewa Bogacz-Wojtanowska  
Roman Dorczak  
Grzegorz Mazurkiewicz

## Redaktor numeru

Aleksander Noworól

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(21)/2013

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz Instytutu Spraw Publicznych

## PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

© Copyright by Aleksander Noworól & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2013  
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

Pierwotną wersją czasopisma „Zarządzanie Publiczne” (ISSN 2084-3968) jest wersja online publikowana kwartalnie w Internecie na stronie [www.wuj.pl](http://www.wuj.pl) w dziale Czasopisma.

e-ISBN 978-83-233-8828-9  
e-ISSN 2084-3968



[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83  
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98  
tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)  
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

## SPIS TREŚCI

<b>Od Redakcji</b> (Aleksander Noworól).....	VII
Elena Bazhenova, Grzegorz Sroślak, <b>Zarządzanie regionem, regionalizm i region w Federacji Rosyjskiej</b> .....	1
Sabina Kauf, <b>Ewolucja paradygmatu a kształtowanie się koncepcji rynkowo zorientowanego zarządzania rozwojem regionu</b> .....	13
Justyna Sobolewska-Noel, <b>Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej</b> .....	25
Jarosław Hermaszewski, <b>Analiza skuteczności stosowania nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na tle wyzwań stawianych administracji publicznej</b> ....	43
Paweł Romaniuk, <b>Wpływ procedur i działań audytowych na sposób zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego</b> .....	57
Bożydar Ziółkowski, <b>Aksjologiczne aspekty zarządzania w ewolucji zrównoważonego rozwoju</b> .....	71
Paweł Kocoń, <b>Public relations w przestrzeni społecznej</b> .....	79
Małgorzata Kurleto, <b>Wpływ nowych technologii na zarządzanie przedsiębiorstwami turystycznymi</b> .....	91
Marzena Przybyła, <b>Rewitalizacja przemysłowego obszaru Zabłocie</b> .....	103
Michał Furmanik, <b>Kultura organizacyjna w szkołach różnych krajów</b> .....	115
Olga Wasilewska, Agnieszka Rybińska, <b>Wyzwania codziennej pracy dyrektora szkoły</b> .....	127



## OD REDAKCJI

Zawartość oddawanego do rąk Czytelników numeru 1/2013 „Zarządzania Publicznego” dowodzi, jak szeroki, i w pewnym sensie interdyscyplinarny jest zakres problematyki związanej z zarządzaniem w sektorze publicznym.

Tom otwierają artykuły poświęcone zarządzaniu rozwojem terytorialnym w skali regionalnej. Pierwszy tekst, poświęcony rozwojowi myśli rosyjskiej o zarządzaniu regionem, ukazuje historyczne korzenie współczesnych refleksji naukowych oraz decyzji politycznych podejmowanych w Federacji Rosyjskiej (Elena Bazhenova, Grzegorz Sroślak, *Zarządzanie regionem, regionalizm i region w Federacji Rosyjskiej*). W kolejnym artykule autorka Sabina Kauf skupia się na wpływie orientacji rynkowej na zarządzanie regionem, analizując między innymi wyzwania związane z internacjonalizacją regionów oraz usieciowieniem ich wielowymiarowych relacji.

Rozważaniom na temat orientacji rynkowej w zarządzaniu publicznym poświęcony jest także artykuł Justyny Sobolewskiej-Noel. Analizę skuteczności wybranych nowych narzędzi zarządzania przedstawia Jarosław Hermaszewski, który prezentuje wyniki badań nad postawami menedżerów samorządowych wobec skuteczności poszerzanego instrumentarium planowania finansowego. Kolejnym instrumentem wspierającym zarządzanie w sektorze publicznym poświęcony jest artykuł Pawła Romaniuka, który z perspektywy teoretycznej oraz na podstawie własnych doświadczeń jako audytora przedstawia możliwości i szanse stojące przed upowszechnieniem audytu wewnętrznego w JST.

Bożydar Ziółkowski zachęca nas do skupienia się nie tylko na „narzędziowych”, ale także na aksjologicznych aspektach zarządzania, ukazując je przez ewolucję koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Paweł Kocoń podejmuje się analizy roli *public relations* w przestrzeni publicznej, poszukując specyfiki problematyki kreowania wizerunku organizacji publicznych.

Innej problematyce poświęcony jest tekst Małgorzaty Kurleto. Tematyka tego artykułu, choć skupia się na obszarze zarządzania w przedsiębiorstwach turystycznych, wpisuje się w dyskurs na temat zmieniających się warunków zarządzania i paradygmatów współczesności oraz potrzeby koordynacji i współpracy.

W tomie znajdują się także artykuły poświęcone specyfice organizacji oświatowych i zarządzania nimi. Michał Furmanik przedstawia wyniki analiz poświęconych kulturze organizacyjnej szkół w różnych krajach. Olga Wasilewska i Agnieszka Rybińska skupiają się natomiast na wyzwaniach codziennej pracy dyrektora szkoły.

Mam nadzieję, że szerokie spektrum zagadnień przedstawionych w niniejszym numerze zachęci Państwa do jego lektury.

Aleksander Noworól





*Elena Bazhenova*

Południowy Uniwersytet Federalny  
Rostów nad Donem

*Grzegorz Sroślak*

Uniwersytet Jagielloński

## ZARZĄDZANIE REGIONEM, REGIONALIZM I REGION W FEDERACJI ROSYJSKIEJ

### Abstract

#### **Regional management, regionalism and region in Russian Federation**

Regional sciences in Russia have a long and rich history. From a historical point of view, it's beginnings can be found in the early XX century – during the time of organising the Soviet system and economy within the framework of ZSRR, when the science of regional management had led to creating many practical social solutions, and some, though they are now attributed to other sciences, economical.

Importance of regional sciences had risen a lot in the past 20 due to changes in national economy as a whole caused by the process of switching to free market which creates the need for working out new laws, that could regulate reshaping the economy on a regional level, including at the same time the needs of whole country and its economy.

It is possible to notice regularities connected with regulative and real practices within the regional management science, that can be summed up by saying that officially declared political and economical goals are not always in relations to actual social and economical practices. As a consequence, a problem of defining the real state of matters within this domain..

As a consequence, it was necessary to assess the true conditions existing within this field through analysing particular topics connected to that domain of science.

As a result of conducting an analyse a belief was made, that the main subject of concepts of regional management, as well as actual political decisions regarding this issue was the need to adapt regions and their economies and population to the current and future production needs, most commonly on the national level.

**Keywords:** regional management, regionalism, region, Russian Federation

### Streszczenie

Nauki o regionie mają w Rosji długą tradycję i bogate doświadczenia. Z historycznego punktu widzenia jego początków upatruje się w latach 20. XX wieku – w okresach organizowania

systemu i gospodarki sowieckiej w ówczesnym ZSRR, kiedy w ramach nauki o regionach i zarządzaniu nimi kształtowało się wiele praktycznych rozwiązań społecznych, głównie gospodarczych, nominalnie przypisywanych innym naukom.

Znaczenie nauk o regionie wzrosło w zdecydowany sposób w ostatnich dwudziestu latach ze względu na zachodzące zmiany w gospodarce narodowej jako całości, w postaci procesów jej urynkowienia i wynikających stąd potrzeb wypracowania zasad regulujących rynkową przebudowę gospodarki na poziomie regionów, z uwzględnieniem jednocześnie potrzeb całego państwa i całej gospodarki.

Można jednak zauważyć pewne prawidłowości związane z praktyką w sferze regulacyjnej i realnej w dziedzinie nauk o regionie, których istotę można sprowadzić do twierdzenia, że deklarowane oficjalne cele polityczno-gospodarcze i naukowe nie zawsze są zgodne z praktyką społeczno-gospodarczą.

W konsekwencji należało określić stan rzeczywisty, istniejący w tym obszarze, analizując poszczególne zagadnienia związane z tą dziedziną nauki.

W wyniku przeprowadzonej analizy powstało przekonanie, że zasadniczą przesłanką tworzonych koncepcji w zakresie zarządzania regionem, jak i praktycznych decyzji politycznych w tym zakresie, była konieczność dostosowania regionów, ich gospodarek i społeczności do bieżących i perspektywicznych potrzeb produkcyjnych, i to najczęściej na poziomie gospodarki państwa rosyjskiego jako całości.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie regionem, regionalizm, region, Federacja Rosyjska

## Wstęp

U źródeł niniejszej analizy leży obserwacja zjawisk i mechanizmów zachodzących w obszarze rosyjskich nauk o regionie i spostrzeżenie, że w konsekwencji należało określić stan rzeczywisty, istniejący w tym obszarze, analizując poszczególne zagadnienia związane z tą dziedziną nauki.

Dzięki prześledzeniu tych zagadnień uzyskano odpowiedź na pytanie o istotę i główne treści nauk o zarządzaniu regionem w Rosji.

## Miejsce i rola nauk o zarządzaniu regionem w rosyjskiej praktyce społeczno-gospodarczej

Nauki o zarządzaniu regionem jako przedmiot badawczy mają w Rosji długą tradycję i bogate doświadczenia. Z historycznego punktu widzenia jej początków upatruje się w latach 20. XX wieku, w okresach organizowania systemu i gospodarki sowieckiej w ówczesnym ZSRR, kiedy w ramach nauki o regionach i zarządzaniu nimi kształtowało się wiele praktycznych rozwiązań społecznych i głównie gospodarczych, nominalnie przypisywanych innym naukom, jak na przykład ogólnej teorii zarządzania i kierowania, naukom planistycznym, polityce surowcowej czy polityce społecznej. Znaczenie regionalizmu stopniowo wzrastało w systemie sowieckim, chociaż w pewnych okresach wzmocnienia

centralizmu politycznego i gospodarczego (zwłaszcza stalinowskim) tylko deklaratorywnie – wbrew realnie zachodzącym zjawiskom oraz procesom politycznym i gospodarczym.

Znaczenie nauk o regionach wzrosło w zdecydowany sposób w ostatnich dwudziestu latach ze względu na zachodzące w gospodarce narodowej jako całości zmiany w postaci procesów jej urynkowania i wynikających stąd potrzeb wypracowania zasad regulujących rynkową przebudowę gospodarki na poziomie regionów z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb całego państwa i jego gospodarki. Rola tych rozwiązań nasiliła się wraz z nastąpieniem tendencji odśrodkowych w poszczególnych regionach zagrażających rozpadem całego państwa, a później wykształceniem się realnego zakresu niezależności poszczególnych regionów (choć niezależności o różnym poziomie w odniesieniu do poszczególnych podmiotów Federacji Rosyjskiej). Ten ostatni czynnik – proces znacznego wzrostu suwerenności poszczególnych regionów tworzących Federację Rosyjską – przyczynił się do uzupełnienia (w obszarze regionalizmu) badań nad prawidłowościami rozmieszczenia sił produkcyjnych, jakimi dysponuje cała gospodarka narodowa, badaniami nad charakterem i prawidłowościami społecznego i gospodarczego rozwoju danych regionów.

W warunkach kształtowania i rozwoju gospodarki rynkowej szczególne znaczenie w naukach o regionach i zarządzaniu nimi ma (podobnie zresztą jak w początkowych okresach tworzenia regionalizmu) ich aspekt ekonomiczny, przy czym regionalizm ekonomiczny rozumiany jest jako dział wiedzy o rozmieszczeniu sił produkcyjnych i zasadach prowadzenia ekonomiki regionu. Często zaznacza się, że regionalna ekonomika to jedyna dyscyplina ekonomiczna maksymalnie korzystająca z teorii regionów – ich zasobów naturalno-surowcowych, wiedzy o procesach demograficznych i zasobach siły roboczej, ekonomiki regionu i innych pokrewnych dziedzin. Stwierdza się ponadto, że znaczenie wiedzy o prawidłowościach funkcjonowania regionów jest o tyle istotne, o ile umożliwia podejmowanie trafnych i skutecznych działań w zakresie przemieszczania sił produkcyjnych – adekwatnie do potrzeb danego regionu i jednocześnie całej gospodarki, pozwala na podejmowanie efektywnych decyzji w zakresie zarządzania i marketingu regionalnego, prowadzenie giełd regionalnych (głównie towarowych), kształtowanie regionalnych podatków, ułatwia analizę działalności gospodarczej oraz stosunków handlowych pomiędzy regionami i w ramach poszczególnych regionów, czy też upraszcza zasady zawierania umów ekonomicznych i współdziałania różnego rodzaju podmiotów gospodarczych. Bez wiedzy o specyfice poszczególnych regionów, wiedzy o ich zasobach surowcowych i warunkach przyrodniczo-klimatycznych, wiedzy o ich ekologii czy istniejących kompleksach produkcyjno-przemysłowych nie byłoby to możliwe. Zgodnie jednak z nowymi potrzebami regulacyjnymi i realnymi regionów uwzględnia się także konieczność analizowania procesów społecznych poszczególnych regionów oraz innych tendencji napływających z zewnątrz do rosyjskich regionów i metod zarządzania nimi [Зонova, 1999: 155].

## Źródła koncepcyjne regionalizmu i zarządzania regionami

U podstaw dzisiejszej nauki o regionach i metodach zarządzania nimi legły zasady wynikające z koncepcji kształtowania regionalnych kompleksów gospodarczych wypracowanych jeszcze w okresie funkcjonowania ZSRR, a szczególnie w okresie przed II wojną światową [<http://lib.rus.ec>]. Można powiedzieć, że zarówno kształt terytorialny samych regionów, jak i wiedza na ich temat były pochodną potrzeb gospodarczych poprzedniego systemu społeczno-ekonomicznego. U podstaw tak rozumianej koncepcji regionalizmu leżało przekonanie (szczególnie Kolosovskiego [<http://region06.moy.su>]), że właściwy podział państwa na konkretne, odrębne, duże regiony, o charakterze głównie ekonomicznym przyczyni się do ich kompleksowego rozwoju głównie dzięki stworzeniu warunków do wewnętrznej kooperacji tworzących go elementów – co w rezultacie zaowocuje zwiększeniem ich specjalizacji produkcyjnej i podniesieniem poziomu konkurencyjności, a dzięki temu wzrostowi gospodarczemu całego państwa.

Ekonomiczne podstawy nauki o regionach znalazły także wyraz w kilku istotnych gospodarczych założeniach tej nauki. Po pierwsze przyjęto, że całe terytorium państwa zostanie podzielone na regiony o charakterze gospodarczym, wydzielone na podstawie istotnych cech gospodarczych (a dokładniej na podstawie charakteru sił produkcyjnych), reprezentujące w swoim całokształcie zbudowany i pełny układ regionalnego systemu sił produkcyjnych. Po drugie założono, że każdy z powołanych regionów stanowi obraz wszechstronnego rozwoju sił produkcyjnych funkcjonujących na jego terytorium, obejmując przy tym zasoby przyrodnicze, aparat produkcyjny oraz ludność wraz z jego kulturą pracy, sieciami komunikacyjnymi i inne materialne wartości. Po trzecie stwierdzono, że realizacja postawionych przed każdym regionem zadań, głównie gospodarczych, będzie prowadzić do wzrostu jego specjalizacji w tych branżach, jakie na jego terytorium mogą być rozwinięte w jak najpełniejszy i najbardziej efektywny sposób. Po czwarte założono, że każdy region realizuje zadania kompleksowego rozwoju gospodarczego na własnym terytorium w celu jak najpełniejszego zaspokojenia istniejących tam produkcyjnych i społecznych potrzeb z wykorzystaniem lokalnych źródeł surowców i energii. Po piąte stwierdzono, że rozwój każdego regionu powinien być realizowany w takiej formie, aby zapewnić materialny i kulturowy rozwój wszystkich grup narodowościowych. Po szóste przyjęto, że wymiana handlowa pomiędzy poszczególnymi regionami może nastąpić tylko w skrajnych sytuacjach i z wykorzystaniem niewielkich ilości ich zasobów własnych.

Zasadnicze znaczenie dla rozwoju nauki o regionach i zarządzaniu nimi miały badania umożliwiające podjęcie działań planistycznych w zakresie rozmieszczenia sił produkcyjnych i opracowanie metod rozwoju terytorialnego. Badania tego rodzaju były skierowane na zrealizowanie zadań związanych z podniesieniem poziomu efektywności rozmieszczenia sił produkcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem przemieszczenia tych środków na północ i wschód państwa sowieckiego, opracowanie programów dużych projektów inwestycyjnych oraz na stworzenie metodologicznych zasad planowania regionalnego.

Do zasadniczych dokonań rosyjskiej nauki o regionach, uzyskanych jeszcze w okresie międzywojennym, zalicza się obecnie (pomimo zmian ustrojowych) zasady podziału pracy pomiędzy regionami, zasady specjalizacji produkcyjnej regionów, zasady prowadzenia działań na rzecz kompleksowego rozwoju regionów, stworzenie teorii budowy terytorialno-produkcyjnych kompleksów, zasady rozsiadania ludności, zasady badań prawidłowości cykli produkcyjnych regionów, modelowanie rozwoju gospodarki regionu, opracowanie schematów oraz prognoz rozwoju i rozmieszczenia sił produkcyjnych w ramach danych regionów. Do najważniejszych osiągnięć regionalizmu ówczesnego okresu, nieodłączających od poziomu światowego, zalicza się rozwiązania dotyczące opracowania i wprowadzania w życie metod prognozowania i planowania. Doszło także do rozwoju badań w zakresie modelowania rozwoju i rozmieszczenia gałęzi gospodarczych oraz wielogałęziowych kompleksów, zbudowania bilansów międzygałęziowych, modeli regionalnego rozwoju oraz modeli rozwoju międzyregionalnego.

## Aktualne problemy definiowania regionów, regionalizmu i zarządzania regionem

Zasadniczą rolę w teorii regionalizmu i w sposobach jego definiowania zajmują pojęcia regionu, regionalizmu i regionalizacji. We współczesnej nauce rosyjskiej pojęcia te nie mają jednakże jednoznacznego określenia. Za przykład może posłużyć samo pojęcie regionu jako konstytuujące dla dalszych rozważań i definiowania także pochodnych. Można tutaj przytoczyć najczęściej spotykane sposoby definiowania pojęcia regionu:

- region to część państwa charakteryzująca się przyrodniczo lub historycznie ukształtowanymi czynnikami ekonomiczno-geograficznymi wraz z mieszkającą na niej ludnością; ich specyfika jest bezpośrednio kształtowana przez charakter tego regionu,
- region to przestrzennie zorganizowana forma aktywności ludności, obejmująca wielorakie sfery życia, zarządzana przez jedno polityczno-administracyjne centrum, oparta na samorządności społeczności lokalnej tego regionu,
- przez region można także rozumieć jednostkę organizacyjną produkcyjno-społecznego życia ludności, wyodrębnioną z innych podmiotów przez polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe, etniczne i inne cechy,
- region to również terytorium posiadające własne administracyjne granice, charakteryzujące się zasadniczymi cechami – kompleksowością, całościowością, specjalizacją w wyborze formy zarządzania własną społecznością i terytorium, to znaczy istnieniem określonych podmiotów i instytucji zarządzających [Клемешев, 2005; Главацкая, 2002; Бутов, Игнатов, Кетова, 2000].

Taka niejednoznaczność i obszerność pojęcia regionu przekłada się na pojmowanie polityki regionalnej i w konsekwencji praktyczne próby jej realizacji.

Można to zauważyć między innymi na przykładzie polityki budżetowej realizowanej w odniesieniu do regionów i powiązanej z polityką regionalną.

Podobne problemy można zauważyć w odniesieniu do problematyki definiowania regionalizmu jako nauki. Jedną z koncepcji zakłada, że regionalizm ma za zadanie zdefiniować i zanalizować relacje pomiędzy terytorium a grupą społeczną. Rolą nauki i naukowców w tym kontekście jest w konsekwencji dokładne zdefiniowanie kategorii „przestrzeń członkowska” i „przestrzeń terytorialna”. Pod pierwszym pojęciem rozumie się grupy społeczne charakteryzujące się określonymi socjokulturowymi cechami, a pod drugim – grupy, których istnienie jest związane z położeniem geograficznym. Zaznacza się przy tym, że oba te kryteria nie zawsze są do siebie dostosowane. Źródłem tak rozumianego regionalizmu są relacje pomiędzy państwem – narodem lub zespołem narodów – i jego potrzebami jako całości a potrzebami poszczególnych narodów realizowanymi w procesie ich politycznych ruchów niepodległościowych lub separatystycznych albo w procesie krystalizowania się ich odrębnych interesów społeczno-ekonomicznych. W takim rozumieniu regionalizmu przedmiotem jego zainteresowań jest nie tylko proces uświadamiania sobie odrębności społecznej, kulturowej i gospodarczej danych grup społecznych, ale także badanie prawidłowości zachodzących w tym kontekście mechanizmów i zjawisk, których najczęstszym celem jest dążenie do częściowego lub pełnego przejścia w określonym zakresie kontroli nad danym terytorium.

Bliskim takiego rozumienia regionalizmu, i w pewnym sensie jego pochodną, jest ujmowanie go jako analizy bieżących relacji pomiędzy centrum polityczno-administracyjnym państwa a poszczególnymi regionami i poszukiwanie rozwiązań pojawiających się problemów na tej płaszczyźnie, przy założeniu istnienia pryncypialnych, długofalowych celów zachowania integralności terytorialnej całego państwa. Inaczej mówiąc, regionalizm to nauka o działaniach dostosowawczych poszczególnych regionów do potrzeb całego państwa. W takim rozumieniu regionalizm zbliża się do polityki regionalnej.

W innym ujęciu podstawą regionalizmu powinna być identyfikacja regionu, a następnie zbadanie i zdefiniowanie relacji: władza centralna – władze regionalne, władze regionalne – organy samorządu lokalnego, relacji w układzie region – inne regiony, oraz relacji pomiędzy władzami regionalnymi a instytucjami i strukturami społeczeństwa obywatelskiego oraz relacji regionu w układzie międzynarodowym.

Należy także zwrócić uwagę na dwuaspektowe definiowanie regionalizmu. W pierwszym z nich akcentuje się wpływ naturalnych, przyrodniczych czynników na powstawanie terytorialnych organizacji grup społecznych oraz wpływ tych uwarunkowań na charakter socjalnych, politycznych, ekonomicznych i kulturowych wyznaczników funkcjonowania tych grup. W takim sensie regionalizm może być analizowany w następujących kategoriach:

- jako społeczny rezultat nakładania się na siebie etnicznych, rasowych i językowych cech żyjących na wspólnym terytorium grup etnicznych,
- jako ekonomiczna synergia tych gospodarczych jednostek, które działają na danym terytorium,

- jako wspólnota tożsamy wartości związanych z kulturą, religią i tradycjami historycznymi,
- jako solidarność polityczna.

W drugim natomiast rozumieniu regionalizm można ujmować jako ogólne definiowanie różnego rodzaju intelektualnych tendencji i doktryn nakierowanych na racjonalne wykorzystanie istniejących w ramach danych społeczności terytorialno-grupowych zasobów [www.prof.msu.ru].

Należy zaznaczyć, że z formalnego punktu widzenia u przyczyn powstania regionalizmu jako nauki o regionach i sposobach ich funkcjonowania legły praktyczne potrzeby zarządzania wyodrębnionymi z całej państwowej struktury podmiotami administracyjno-społecznymi.

Istniejąca wielość i różnorodność definicji regionu i regionalizmu potwierdza brak konsensusu w tej dziedzinie. Co więcej, zauważa się że wśród istniejących publikacji na ten temat dominują prace o charakterze empirycznym, realizowane w ramach różnych oddzielnych odłamów nauk o regionach, zajmujących się często tą problematyką tylko pośrednio. Zauważalny jest niedostatek metodologiczny tych opracowań i ogólnie publikacji o metodologicznym charakterze. Wśród rosyjskich opracowań dominują prace typu *case study* i tylko w niewielkim stopniu są to teksty o charakterze teoretycznym – systematyzującym. Często zatem można spotkać się z opinią, że w rosyjskiej nauce o regionach brakuje całościowego, wspólnego, uogólnionego ujęcia i jednocześnie nie ma ogólnie zaakceptowanej metodologii badań tej sfery stosunków społeczno-ekonomicznych [http://dvo.sut.ru/libr].

Na podstawie definiowania regionu i w określonej mierze definiowania regionalizmu podejmuje się próby zdefiniowania zarządzania regionem. W rozważaniach nad zarządzaniem regionem częstym punktem odniesienia są zmiany ustrojowe i społeczno-gospodarcze, jakie nastąpiły w latach 90. XX wieku, po nominalnym upadku systemu nakazowo-rozdzielczego w ZSRR. Budowa Federacji Rosyjskiej jako nowego suwerennego państwa doprowadziła do wzrostu zainteresowania problematyką regionów oraz celami i metodami zarządzania nimi. Zainteresowanie to powodowane było bieżącymi problemami funkcjonowania państwa rosyjskiego jako całości i narastającymi tendencjami separatystycznymi w wielu regionach. Przyczyną takiego stanu rzeczy były między innymi narastające trudności gospodarcze oraz polityczne Rosji, i w konsekwencji konieczność zaspokajania potrzeb regionów z wykorzystaniem ich własnych środków. Sytuacja ta wymusiła podjęcie wielu działań społecznych i gospodarczych o regionalnym nastawieniu. W rezultacie powstała sytuacja, w której realne możliwości działań prorozwojowych regionalnych władz w istotny sposób zależą od tego, w jakim stopniu władze te zorganizują system zarządzania danym regionem – system dostosowany do realnych możliwości pomocy państwa oraz własnych zasobów społeczno-gospodarczych. Inaczej mówiąc, skuteczność zarządzania regionem jest pochodną oceny sytuacji bieżącej i umiejętności antycypacji przyszłości.

Zasady zarządzania regionem w tym kontekście są oparte na kilku elementarnych zasadach. Po pierwsze, uwzględnia się specyfikę aktualnej sytuacji zarzą-



dzania regionami. Po drugie, proponowane są, stosownie do istniejącej sytuacji, koncepcyjne metody zarządzania, w ramach których konkretyzuje się istotne cechy zarządzania, jego rolę i miejsce w ogólnym systemie decyzyjnym. Po trzecie, korzysta się z definiowania przestrzeni regionu jako wartości społecznej, powstałej w procesach wzajemnego społecznego oddziaływania na siebie grup społecznych. Po czwarte, buduje się koncepcyjny model zarządzania regionem z wykorzystaniem jego wielowariantowości i uwzględnieniem specyfiki danego regionu [<http://ecsocman.hse.ru>].

Przyjmuje się, że w budowie koncepcji zarządzania danym regionem należy uwzględnić jego specyfikę. Nie można jednak pominąć tego, że w ujęciu historycznym regiony w Rosji powstawały, opierając się na administracyjno-terytorialnych zasadach, będących z kolei pochodną potrzeb gospodarczych (a dokładniej produkcyjnych) tworzącej się po rewolucji bolszewickiej gospodarki sowieckiej. Terytorialno-administracyjne czynniki wyznaczające zasady zarządzania regionami w znacznym stopniu przetrwały do dzisiaj i nawet zachowały swoje dominujące możliwości oddziaływania na inne aspekty zarządzania regionem. Wpływa to bezpośrednio na treść, styl i metody zarządzania regionem oraz powoduje istotne regulacyjne i realne problemy w funkcjonowaniu regionów.

## Etapy rozwoju nauk o regionach w Rosji

Jak już wspomniano – źródła historyczne regionalizmu sięgają lat 20. XX wieku, kiedy to istotnym przedmiotem badań tej powstającej wówczas nauki były zakrojone na wielką skalę przedsięwzięcia gospodarcze mające zbudować podstawy gospodarki sowieckiej na całym tworzonym wówczas terytorium ZSRR. Przykładem może być w tym przypadku przygotowanie planu elektryfikacji Rosji, którego zasadniczą częścią były prognozy na okres 10–15 lat w ujęciu regionalnym, co odnosiło się do funkcjonujących wtedy ośmiu gospodarczych regionów. W późniejszym okresie – industrializacji ZSRR (1930–1940) – znaczenia nabrały naukowo-badawcze i projektowe prace związane z problemami rozwoju terytorialnego. W okresie tym istotną rangę miały prace planistyczne i projektowe, dzięki którym były możliwe modernizacja starych i konstruowanie nowych obiektów i całych kompleksów przemysłowych, tworzenie nowych miejsc pracy, powstawanie całych centrów przemysłowo-industrialnych, a w ich ramach nowych specjalności produkcyjnych i zawodowych czy też nowych miast i osiedli mieszkalnych, najczęściej dostosowanych do potrzeb gospodarczych (nowe ośrodki produkcyjne i industrialne).

Niezależnie od tego, że w tych pracach projektowych i planistycznych stosowane były istniejące już naukowe metody w postaci zbilansowanych rozliczeń, kolejnych przybliżeń czy oceny ekspertów, zaczęto także wykorzystywać takie rozwiązania naukowe, jak mechanizm absolutnej i relatywnej efektywności wraz z zastosowaniem wskaźników zwrotu z inwestycji, współczynnika ich efektywności czy też formuły kosztów relatywnych.

Jeszcze innym czynnikiem mającym wpływ na naukę o regionach ówczesnego okresu, szczególnie w zakresie planowania terytorialnego i badania problemów funkcjonowania regionów, była geografia gospodarcza. Oficjalnie geografia ta była ujmowana jako metodologiczna i organizacyjna baza planowania terytorialnego i planowania w zakresie rozmieszczenia regionalnych środków produkcji.

Na koniec lat 50. przypadły zjawiska zbliżania i łączenia rozwijających się do tej pory odrębnie różnych kierunków i odgałęzień nauk o regionach, przy czym zjawisko to następowało zarówno na wewnętrznym (w ramach ZSRR) gruncie, jak i w skali międzynarodowej.

Regionalizm rosyjski w latach 60. i 70. XX wieku, korzystając z nowych koncepcji naukowych innych nauk tego okresu, przedstawił nowe, własne rozwiązania oraz zaproponował nowe obiekty badań. Istotne znaczenie dla nowych koncepcji regionalizmu miały teorie, zgodnie z którymi zasadniczą rolę odgrywają zjawiska i prawa analizujące problemy funkcjonowania społeczności w warunkach sprzeczności i konfliktów – zarówno indywidualnych, jak i grupowych (w tym regionalnych). Oprócz tego ówczesne analizy i prognozy odnosiły się do zachowań badanych podmiotów podejmujących decyzje w sytuacji ryzyka i niepewności. Regionalizm tamtego okresu wykorzystywał teorię strukturalizmu oraz zasady prakseologii. W rosyjskim ujęciu oznaczało to zorientowanie na funkcjonalne cechy charakterystyczne dla przestrzennych form zorganizowania społecznego (regionów i innych), wyrażające się głównie w gospodarczych jego formach, jak na przykład metodyka budowy i funkcjonowania kompleksów przemysłowych, metodyka budowy transportowych i komunikacyjnych węzłów, budowa aglomeracji miejskich, budowa miejskich i wiejskich osiedli mieszkaniowych.

Duże znaczenie w tym okresie zyskała także teoria biegunów wzrostu francuskiego ekonomisty François Perroux, której podstawą było założenie o dominującej roli gałęziowej struktury gospodarki narodowej z najważniejszą pozycją sfer wytwarzających nowoczesne towary i usługi. Teoria ta korespondowała z teorią produkcyjno-terytorialnych kompleksów Kolosovskiego [<http://www.geogr.msu.ru>]. Centra te, w których rozmieszcza się przedsiębiorstwa perspektywicznych technologicznie gałęzi, stanowią jednocześnie bieguny przyciągające inne zasoby produkcyjne, ponieważ są w stanie zapewnić najbardziej efektywne ich wykorzystanie. A to z kolei umożliwia koncentrację przedsiębiorstw służących kształtowaniu biegunów wzrostu gospodarczego.

Zainteresowania regionalizmu zostały wówczas skierowane także na badania terytorialnego aspektu aktywności ludzkiej oraz analizowanie, jakie znaczenie może to mieć dla rozumienia zachowań i relacji społecznych. Zasadniczym celem tego rodzaju badań było określenie charakteru związków pomiędzy ludźmi a ich działaniami oraz związków pomiędzy ludźmi a ich środowiskiem geograficzno-przyrodniczym.

Do nowych obiektów badań regionalizmu, jakie zostały dodane w tym i późniejszych okresach, zalicza się metodykę rozmieszczenia innowacji oraz systemów telekomunikacyjnych i komputerowych. Dzieje się to zgodnie z narastającym przekonaniem, że charakter aktualnych i przyszłych stosunków społeczno-gospodarczych w coraz większym stopniu będzie zależeć od osiągnięć

w dziedzinie nowoczesnych technologii, a zwłaszcza technologii telekomunikacyjnych i informatycznych. Duże znaczenie zyskuje także problem jakości życia oraz relacji pomiędzy jakością życia a efektami produkcyjnymi. Zjawiska te stworzyły nowe problemy badawcze stojące przed regionalizmem w Rosji i wymusiły stworzenie nowych instrumentów umożliwiających analizę nowych tendencji społecznych i gospodarczych.

Należy dodać, że regionalizm obejmuje także zagadnienia relacji pomiędzy regionami w postaci teorii międzyregionalnego ekonomicznego współdziałania (lub też współdziałania regionalnych gospodarek). Teoria ta obejmuje i jednocześnie integruje konkretne teorie rozmieszczenia środków produkcji, międzyregionalnych związków gospodarczych oraz stosunków podziału.

## Wnioski

Przez cały okres rozwoju regionalizmu w Rosji przewija się zasadniczy problem i wyznacznik jej głównych zainteresowań, to jest rozmieszczenie sił produkcyjnych pomiędzy poszczególnymi regionami, tak aby uzyskać synergię oraz maksymalne wykorzystanie posiadanych zasobów w ramach całego państwa.

Prawidłowości rozmieszczenia sił produkcyjnych traktowane były jako przejaw tendencji produkcyjnych będących pochodną zjawisk zachodzących w całej gospodarce narodowej. Prawidłowości te były ujmowane jako pochodne systemu społeczno-ekonomicznego, poziomu rozwoju ekonomicznego, poziomu rozwoju naukowo-technicznego czy potrzeb racjonalności ekonomicznej. Zasady rozmieszczenia sił wytwórczych są odzwierciedleniem prawidłowości w znacznym stopniu określonych przez regionalizm, skupiających się na przesłankach głównie o charakterze produkcyjnym, zarówno na poziomie regionu, jak i całego państwa.

Od początków swego istnienia zarządzanie regionem w Rosji miało administracyjny charakter i nie zmieniło się to w istotny sposób nawet w okresie osłabienia władzy centralnej i zapoczątkowaniu procesu decentralizacji, które powodowały przenoszenie wielu decyzji i ciężaru odpowiedzialności na niższe – regionalne – szczeble zarządzania. Nie wpłynęło to jednak na metody podejmowania decyzji, które były prostą kontynuacją metod nakazowo-administracyjnych, jakie ukształtowały się na wszystkich poziomach decyzyjnych w strukturze władzy państwa sowieckiego, praktykowanych przez wiele dziesięcioleci.

Bieżąca sytuacja społeczno-ekonomiczna regionów, a szczególnie nasilające się zjawiska aktywności gospodarczej i powstające na tej podstawie przedsięwzięcia gospodarcze, stają się wyzwaniem dla modelu nakazowo-rozdzielczego zarządzania regionem, realizowanego przez archaiczny aparat urzędniczy. Brak adekwatnych do bieżących wyzwań gospodarczych metod zarządzania i stylu zarządzania oraz brak rozwiązań regulacyjnych doprowadził bowiem do postawienia wielu podmiotów gospodarczych w sytuacji wykraczającej poza ramy legalności. Od strony praktycznej prowadzi to do zamiany systemu gospodarczego danego regionu, a w konsekwencji do zmiany stosunków społecznych na

jego terytorium. Zmiany tego rodzaju mogą powodować przekształcenia całej struktury gospodarczej oraz społecznej regionu i jednocześnie przyczynić się do zmiany jego dotychczasowego charakteru produkcyjnego i roli w systemie społeczno-gospodarczym państwa. Zakłada się zatem, że w celu zachowania istoty i spójności danego regionu władza – i centralna, i regionalna – powinna na nowo skonstruować system regulacyjny i relacje z podmiotami gospodarczymi, a w niedalekiej (jak się oczekuje) przyszłości także społecznymi.

Podsumowaniem tego rodzaju analizy i definiowania zarządzania regionalnego może być stwierdzenie, że proponowane koncepcyjne zasady zarządzania regionem opierają się na tym, że podmiotem zarządzania regionem jest władza. Stwierdza się także, że władza regionalna istnieje i funkcjonuje dlatego, że jest niezbędnym elementem i przyczyną działalności zarządczej w regionie. W konsekwencji dodaje się, że władza jest niezbędna dla zarządzania i co więcej – jeśli zarządzanie nie jest realizowane, to władza przestaje być niezbędna.

W dalszych rozważaniach nad zarządzaniem regionem i jego istotą przywodzi się koncepcję struktury nośnej, która wykorzystuje samo zarządzanie jako działalność wielowariantową i wieloaspektową, niezależną ani od woli podmiotu, ani od przedmiotu zarządzania. Podmioty i przedmioty mogą natomiast wpływać na wielkość i charakter różnych aspektów podejmowanych decyzji, kształtując ich specyfikę. Dlatego też, definiując istotne cechy danego regionu, mogą kształtować specyfikę zarządzania nim [<http://www.catback.ru>].

## Literatura

- Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. (2000), *Основы региональной экономики*, Изд-во „МарТ”, Москва, Ростов-на-Дону.
- Главацкая Н. (2002), *Типология российских регионов*, Ассоциация университетов и колледжей Канады, Москва.
- Клемешев А.Р. (2005), *Регион в условиях глобализации*, „Вестник ВГУ. Серия Гуманитарные науки”, 2.
- Зонова Т.В. (1999), *От Европы государств к Европе регионов?*, „Полис”, 5.

## Źródła internetowe

- Государственное управление в регионах: Новые подходы*, <http://www.catback.ru> [dostęp: 25.03.2012].
- Макарычев А., г. *Нижний Новгород*, [www.prof.msu.ru](http://www.prof.msu.ru) [dostęp: 27.03.2012].
- Малин А.С., *Региональное управление*, <http://ecsocman.hse.ru> [dostęp: 26.03.2012].
- Современный регионализм: Теоретическое содержание*, <http://dvo.sut.ru/libr> [dostęp: 28.03.2012].
- <http://lib.rus.ec> [dostęp: 28.03.2012].
- <http://region06.moy.su> [dostęp: 24.03.2012].
- <http://www.ebiblioteka.lt> [dostęp: 26.03.2012].
- <http://www.geogr.msu.ru> [dostęp: 24.03.2012].



*Sabina Kauf*  
Uniwersytet Opolski

## EWOLUCJA PARADYGMATU A KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI RYNKOWO ZORIENTOWANEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM REGIONU

### Abstract

#### Evolution of paradigm but forming concept of market orientate of region management

Article presents short characteristic of basic change in the midst. These changes lead showing new paradigm in management, which must take into consideration formation of postindustrial, information and free time society. This civilization paradigm drawn new regard on management of territorial units. It has inclined author for presenting influence of market orientation on region management.

**Keywords:** management, public management, regional management, market orientation, relationship marketing

### Streszczenie

W artykule zaprezentowano krótką charakterystykę podstawowych zmian w otoczeniu prowadzących do wyłonienia się nowego paradygmatu w zarządzaniu, który wymaga uwzględnienia formowania się społeczeństwa postindustrialnego, informacyjnego i czasu wolnego. Ten cywilizacyjny paradygmat wpłynął również na sposób zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych. To skłoniło autorkę do zaprezentowania wpływu orientacji rynkowej na zarządzanie rozwojem regionu.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, zarządzanie publiczne, zarządzanie regionem, orientacja rynkowa, marketing relacyjny

### Wstęp

Ostatnie kilkadziesiąt lat przyniosło wiele zmian gospodarczych, ustrojowych i społecznych, które stanowią istotne wyzwania dla teorii, praktyki ekonomii oraz nauk pokrewnych. W głównej mierze potwierdziła się słuszność twierdze-

nia o nieodwołalności i nieciągłości zmian [m.in.: Toffler, Toffler, 2007; Porter, 2001], a także o konieczności dostosowania się do nich. Zmiany te dostrzegły także samorządy terytorialne, które chcą być konkurencyjne na rynkach lokalizacji. W tym celu poszukują możliwości zwiększenia efektywności prowadzonej polityki rozwoju. By była ona skuteczna, konieczny jest menedżerski stosunek do zarządzania rozwojem regionu. Dlatego też w odpowiedzi na zachodzące zmiany samorządowcy coraz częściej dostosowują swoje sposoby reagowania na zmiany w otoczeniu, co daje podstawę do wyłaniania się nowych, rynkowo zorientowanych modeli działania, metod oraz koncepcji zarządzania. Daleko im jednak ciągle do uświadomienia sobie, że w praktyce zarządczej niezmiernie pomocne mogą być doświadczenia w innych obszarach społecznych. A przecież skorzystanie z doświadczeń przedsiębiorstw jest alternatywą nieomal oczywistą.

Dlatego też celem niniejszego artykułu jest przedstawienie krótkiej charakterystyki podstawowych zmian w otoczeniu, a także pokazanie wpływu orientacji rynkowej na zarządzanie regionem.

## Zmiany otoczenia rynkowego regionów i wykształcenie się nowego paradygmatu zarządzania nimi

Obserwowane zmiany warunków funkcjonowania regionów są wielowymiarowe – rozciągają się od wzrostu świadomości ekologicznej mieszkańców, przez globalizację konkurencji międzyregionalnej, wzrastającą mobilność czynników produkcji i kapitału intelektualnego, rozwój technik informacyjno-informatycznych zmierzających w kierunku budowania regionów uczących się, aż do zmiany kryteriów wartościowania. John Naisbitt [Naisbitt, 1984: 24 i nn.] już w 1984 roku wskazał na dziesięć megatrendów w otoczeniu, które dziś wpływają na koncepcje zarządzania nie tylko przedsiębiorstwami, ale także regionami. Zaliczamy do nich:

- 1) zahamowanie wzrostu gospodarczego przez stale nasilającą się recesję,
- 2) postępującą globalizację i internacjonalizację,
- 3) szybki postęp technologiczny,
- 4) zmiany procesów gospodarczych wywołane nowymi systemami komunikacyjnymi i informacyjnymi,
- 5) znaczne zmiany demograficzne,
- 6) pojawienie się nowych zachowań w społeczeństwach,
- 7) powstanie nowego priorytetu, jakim jest ochrona środowiska i zrównoważony rozwój,
- 8) zapoczątkowanie nowej ery w stosunkach między Wschodem i Zachodem,
- 9) odkrycie nowych biegunów wzrostu gospodarczego (obszary Pacyfiku),
- 10) znaczne wahania kursów walutowych.

Oddziaływanie wspomnianych megatrendów jest konsekwencją czynników strukturalnych związanych z koniecznością pokonywania stale wzrastającej kom-

pleksowości otoczenia i szybkiej dynamiki zmian [Backhaus, Plinke, 1989: 134]. Jednym z kluczowych powodów wprowadzenia zmian w zarządzaniu regionami jest jednak wzrost mobilności czynników produkcji. Obecnie podmioty gospodarcze podejmują decyzje lokalizacyjne nie z punktu widzenia ekonomiki regionalnej, ale globalnej. Wpływ na to mają między innymi:

- Rozwój systemów transportowych, który gwarantuje regionom harmonijny wzrost. Rozwój ten wymaga rozwiązywania problemu zewnętrznych powiązań komunikacyjnych z największymi ośrodkami Europy i świata. Do podstawowych zadań samorządów terytorialnych należy zatem poprawa i rozwój systemu transportowego. Dzięki temu zostanie umożliwione sprawne i bezpieczne przemieszczanie osób oraz ładunków w regionie. Przyczyni się do usprawnienia przepływów między regionami oraz ograniczy szkodliwy wpływ na środowisko naturalne. Nie bez znaczenia jest także odpowiednie ukształtowanie systemów ulicznych i usprawnienie komunikacji regionalnej, tak by warunki życia były dostosowane do standardów ogólnoświatowych.
- Transfer informacji związany z budową inteligentnych systemów informacyjnych. Rozwój technologii informacyjnych pozwala na szybki dostęp do informacji i zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia przez samorzady terytorialne trafnych decyzji, to znaczy takich, które przekładają się na rozwój regionu. Wykorzystanie technologii informatycznych wymaga stworzenia odpowiedniej infrastruktury informacyjno-informatycznej, umożliwiającej między innymi lepsze wykorzystanie potencjału intelektualnego regionów [Blaik i in., 2002: 87 i nn.].
- Możliwość sprawniejszego wprowadzania innowacji.
- Wymiana najlepszych wzorców.
- Poszerzenie wiedzy o działaniach podejmowanych w regionach konkurencyjnych [Armour, 2001: 476 i nn.].

Szereg obserwowanych w otoczeniu zmian, szczególnie w zakresie postępu informatycznego i technologicznego, ujęli Tofflerowie pod pojęciem trzeciej fali [Toffler, Toffler, 1996: 33]. Pojęcie to charakteryzuje okres przejściowy między drugą a trzecią rewolucją przemysłową. Jej podstawowymi symptomami jest między innymi budowa i/lub rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej oraz informatycznej, integracja procesów i koncepcji zarządzania.

W konsekwencji można stwierdzić, że cywilizacja przemysłowa przekształca układy regionalne, a logika procesów ekonomicznych powoduje koncentrację przestrzenną oraz centralizację dyspozycji, zarządzania i władzy. Industrializacja wywołuje przekształcenia gospodarki rolnej i migrację ludności wiejskiej do przemysłu, który staje się biegunem wzrostu obszarów zurbanizowanych. Źródłem bogactwa narodów staje się wiedza i umiejętności społeczeństwa jako całości [Galbraith, 1987]. Tofflerowie twierdzą, że wiedza staje się istotnym substytutem bogactw naturalnych i kapitału [Toffler, Toffler, 1996: 33]. Powoduje to, że coraz istotniejsze stają się badania i rozwój, czyli działy badawczo-rozwojowe tworzone w regionach, oraz aplikacja badań podstawowych na zastosowania komercyjne [McHule, 1974].



### Wyznaczniki zmiany paradygmatów w zarządzaniu

Orientacja: na cele  
 Zadania: oparte na idei  
 Przywództwo: partycypacyjne  
 Zasoby ludzkie: wielokulturowe  
 Struktury: elastyczne  
 Organizacja: heterogeniczna,  
 usieciowiona  
 Ujęcie: całościowe

#### Technokratyczny paradygmat zarządzania

Dotyczy rozwiązywania problemów związanych z kompleksowością (taylorizm) – konstruktywizm

**Strategie** – sformalizowane, nieuwzględniające wykorzystania możliwości lokalnych inicjatyw społecznych, nieelastyczne, pozwalające na standardową obsługę beneficjentów

**Struktury** – zorientowane na zadaniowy podział pracy, specjalizację funkcjonalną, prowadzącą do koordynacji horyzontalnej i wertykalnego tworzenia się styków, tendencje do długotrwałej formalizacji, biurokracji i centralizacji

**Kultura** – w osiąganiu równowagi podstawowe znaczenie przypisywane jest czynnikom twardym, instrumentalnym i jakościowym; konsekwencją jest krótkookresowe myślenie w kategoriach kosztów

#### Humanistyczny paradygmat zarządzania

Dotyczy rozwiązywania problemów związanych z dynamiką otoczenia (stała i zmienna)

**Strategie** – wykorzystujące siły i potencjały tkwiące w regionie, rozwiązujące problemy beneficjentów (dostarczanie im wartości dodanej), przygotowujące, kształtujące i aktywnie promujące oferty przestrzennego rozwoju działalności gospodarczej prowadzące do wzrostu konkurencyjności regionu

**Struktury** – zorientowane na komunikację z personelem i kooperację prowadzącą do systemowego rozwiązywania problemów w obrębie sieci – tendencje do struktur nieformalnych, decentralizacji struktur zorientowanych na czas i klienta-beneficjenta

**Kultura** – wizjonerski rozwój perspektywy przyszłościowych prowadzący do rozwoju czynników miękkich – społecznych, poszukiwanie i wykorzystanie różnic rynkowych – długookresowe myślenie w kategoriach korzyści dla beneficjentów

Rysunek 1. „Stary” (technokratyczny) i „nowy” (humanistyczny) paradygmat zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bleicher, 2011: 64].

Regiony inwestujące w badania i rozwój, efektywnie wykorzystujące posiadany kapitał intelektualny oraz zewnętrzne źródła wiedzy, są zdolne do dynamicznego rozwoju. Mogą także dostarczać największej wartości dodanej dla beneficjentów. Istotnym potencjałem rozwojowym charakteryzują się zatem te regiony, w których zlokalizowane są jednostki naukowo-badawcze generujące nową wiedzę oraz technologię, którą absorbują i komercyjnie wykorzystują rodzime jednostki gospodarcze. W konsekwencji wzrost poziomu wiedzy w regionie stymuluje jego innowacyjność prowadzącą do wzrostu konkurencyjności.

Naszkicowane (jedynie nieliczne) wyzwania, związki oraz tendencje rozwojowe zmierzające w kierunku poprawy efektywności działania regionów pozwalają stwierdzić, że wyłania się nowy paradygmat zarządzania. Podstawą jego wyodrębnienia może być opracowany przed laty przez Ulricha i Kriega model zarządzania *St. Gallen* [Bleicher, 2011: 63]. Po dokonaniu niewielkich modyfikacji model ten można odnieść również do filozofii regionów (rys. 1).

„Stary” paradygmat, tzw. technokratyczny, odpowiada wizji ustroju społecznego powstałego w erze industrialnej jako wynik wiary w możliwości kontroli nad naturą i społeczeństwem. Opiera się na założeniu, że władza powinna zostać powierzona technokratom, gdyż to oni najlepiej potrafią zaprojektować zarówno rozwój regionu, jak i siły wytwórcze społeczeństwa.

Scentralizowane, zbiurokratyzowane, sformalizowane i nieuwzględniające potencjału społecznego zarządzanie jednostkami terytorialnymi nie sprawdza się jednak w warunkach rynkowych. Dokonujące się przemiany, rozwój informacyjno-komunikacyjny oraz postępujący proces modernizacji sprawiają, że kształtuje się społeczeństwo postindustrialne, informacyjne i czasu wolnego [Toffler, Toffler, 2007]. Zmiany te pociągają za sobą konsekwencje we wszystkich dziedzinach życia, także zarządzania jednostkami terytorialnymi. Społeczeństwo, które chce partycypować w decyzjach dotyczących rozwoju regionalnego, chce też być aktywnym uczestnikiem życia społeczno-gospodarczego. Nowy sposób wytwarzania bogactwa, a także zmiany w systemie wiedzy powodują przeobrażenia wpływające na efektywność i adekwatność dotychczasowych sposobów kierowania, administrowania i rządzenia regionami. W konsekwencji pojawił się nowy, tzw. humanistyczny, paradygmat, który stworzył konieczność przemodelowania dotychczasowych koncepcji zarządzania rozwojem regionu w kierunku jej urynkowania i zorientowania na potrzeby beneficjentów.

Pojawienie się nowego paradygmatu sprawiło, że koncepcje zarządzania regionami zaczął cechować prymat całości nad częściami tworzącymi fragmenty nieredukowalne do części składowych „sieci relacji”. Te zaś są dynamiczne, co pociąga za sobą konieczność elastycznego działania i myślenia procesowego. Dla paradygmatu humanistycznego charakterystyczne jest również przywództwo partycypacyjne, a nie technokratyczne. Wprowadzenie zmian w dotychczasowych systemach zarządzania rozwojem regionu nie jest jednak proste i wymaga „uczenia się” oraz zmiany mentalności władz regionalnych.

Należy nadmienić, że zmiana koncepcji zarządzania regionami została wymuszona także na mocy prawa. Wynika ona między innymi z konstytucji z 1997 roku zakładającej powierzenie wykonywania części zadań publicznych samorządom terytorialnym, zgodnie z zasadą subsydiarności. Podstawowym założeniem jest tutaj racjonalizacja podziału władzy oparta na kryterium efektywności. Decentralizacja wprowadza w miejsce hierarchiczności heterarchiczność władzy. Jej wprowadzenie pociągnęło za sobą powstanie samodzielnych podmiotów władz publicznych, niepodporządkowanych bezpośrednio rządowi. W konsekwencji ukonstytuowała się wielopodmiotowość władz publicznych. Władze te są samodzielnymi podmiotami realizującymi własne cele i dysponującymi uprawnieniami do realizacji własnej polityki. I choć jestem świadoma tego, że

rozwój i zmiany w regionie następują w wyniku współdziałania wielu podmiotów, a zarządzanie obejmuje mniejszą lub większą zbiorowość instytucji, których cele nie muszą współgrać z sobą, a tym samym instytucje te nie muszą przyczyniać się do powodzenia całości, to sędzę, że bez sprzeczności nie ma rozwoju. I tutaj rolę władz samorządowych jest takie wpływanie na procesy przemian, żeby przebiegały one nie tylko w dobrych dla społeczeństwa kierunkach, ale by powodowały jak najmniej zakłóceń przy odpowiednim nakładzie środków.

Należy podkreślić, że rynkowe ukierunkowanie procesów zarządzania w polityce regionalnej jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Niemniej sam fakt upodmiotowienia regionów zakłada zaprojektowanie organizacji, w której uczestnicy działają dobrowolnie, mając na uwadze wartości społeczne, i kierują się aspiracjami jako moralnością organizacyjną. Przy czym wykorzystanie w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi z koncepcji wywodzących się z praktyki gospodarczej wymaga adaptacji. Podkreśla to Kazimierz Perechuda, który twierdzi, że zmiany społeczno-gospodarcze we współczesnym świecie doprowadziły do uniwersalizacji koncepcji, modeli i metod zarządzania oraz spowodowały swoisty ich transfer między organizacjami [Perechuda, 2006: 5 i nn.]. Ich adaptacja dla zindywidualizowanych potrzeb zarówno sektora prywatnego, publicznego, jak i społecznego pozwala na ich zastosowanie, a – co ważniejsze – na osiągnięcie założonych celów.

## Orientacja rynkowa jako podstawa zarządzania regionem

Logika orientacji rynkowej determinuje wszystkie etapy procesu zarządzania rozwojem regionu, od formułowania celów aż do realizacji i kontroli. Formułując cele, władze samorządowe muszą pamiętać, że głównymi ich odbiorcami są mieszkańcy i to oni pośrednio wytyczają kierunki rozwojowe. Interesów mieszkańców nie można jednakże rozwiązać bez aktywności sfery usług publicznych i podmiotów gospodarczych. Przy czym należy zaznaczyć, że podmioty gospodarcze są również odbiorcami regionu. To powoduje konieczność traktowania ich jako partnerów organów samorządowych.

Formułowanie strategicznych celów rozwoju regionalnego wymaga informacji dotyczących poziomu konsumpcji oraz potrzeb mieszkańców i zlokalizowanych w regionie przedsiębiorstw. Konieczna jest także gotowość jednostek do kompromisu w wyborze celów: między wzrostem dochodów a poprawą warunków życia. Niezmiernie ważnym zagadnieniem jest również gotowość samorządów i podmiotów do współpracy.

Istotny wpływ na formułowanie celów ma także pojawienie się nowego paradygmatu, jakim jest internacjonalizacja regionów. Spowodowała ona przejście z układów hierarchicznych do sieciowych [Kaźmierski, 2004: 571] i pociągnęła za sobą konieczność orientowania się na regiony konkurencyjne. Interesy beneficjentów stanowią bowiem przedmiot konkurencji między jednostkami terytorialnymi. W tym kontekście znaczenia nabiera globalny wybór lokalizacji powodujący zaostrenie się walki samorządowców o inwestorów.

Dostęp władz samorządowych do aktualnych informacji wymaga prowadzenia badań rynkowych, które mogą stanowić podstawę segmentacji odbiorców regionu i wyboru grup docelowych (na przykład ukierunkowanie regionu na intensyfikację małej przedsiębiorczości). Sprawny system informacyjny jest podstawą skutecznej komunikacji kierownictwa samorządu województwa z mieszkańcami, przedsiębiorstwami i potencjalnymi inwestorami.

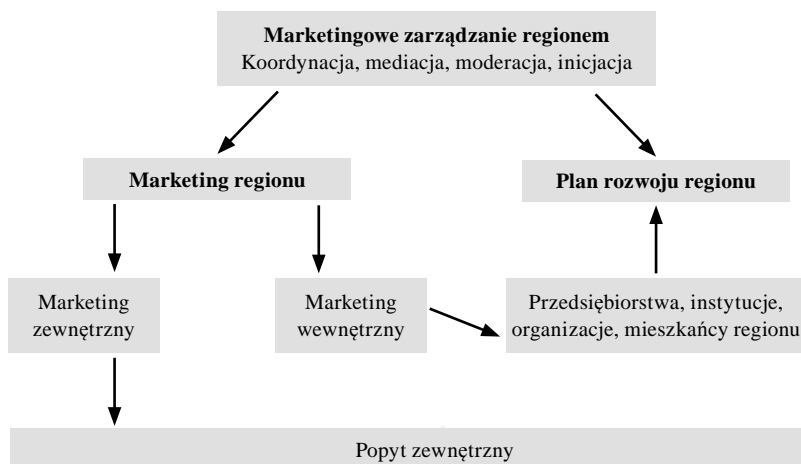
Orientacja rynkowa znajduje swoje odzwierciedlenie także w administracji jednostki samorządowej, gdyż dotyczy doskonalenia zarządzania komórkami organizacyjnymi. Dlatego też samorządy regionalne szczególną rolę przypisują motywowaniu pracowników, badaniu potrzeb beneficjentów oraz analizowaniu wniosków, skarg i postulatów mieszkańców [Bugdol, 2011: 58; Skierniewski, 2008: 107 i nn.]. Istotny jest też wkład myślenia rynkowego w kształtowanie kontaktów z otoczeniem zewnętrznym, co przejawia się w intensyfikacji promocji regionu i podniesieniu stopnia jego znajomości. Władze samorządowe współdecydują o zewnętrznych korzyściach i kosztach przedsiębiorstw. Wpływają na uaktywnianie potencjału rozwojowego regionu oraz na przyciągnięcie kapitału zewnętrznego.

Istotnym elementem zarządzania rozwojem regionu jest marketing (rys. 2). Jego podstawowym zadaniem jest kreowanie popytu na region. Prowadzone przez władze samorządowe działania marketingowe mogą być ukierunkowane na zewnątrz i do wewnątrz.

Marketing zewnętrzny obejmuje przedsiębiorstwa, inwestorów i inne jednostki pozyskiwane przez samorządowców, a stanowiące podstawę wzrostu potencjału gospodarczego regionu. Ukierunkowane na zewnątrz działania marketingowe obejmują kształtowanie niepowtarzalnego wizerunku regionu, podniesienie stopnia jego znajomości zarówno wśród aktualnych, jak i przyszłych odbiorców regionu (inwestorów, przedsiębiorstw, turystów). Centralnym zadaniem jest tutaj strategiczne pozycjonowanie regionu, opierające się na charakterystykach jednorazowych, niepowtarzalnych (*Unique Selling Proposition*) [Töpfer, 1991: 342].

Marketing wewnętrzny obejmuje sferę oddziaływań administracji samorządowej na mieszkańców i podmioty zlokalizowane w regionie. Jego zadaniem jest stymulowanie zaangażowania beneficjentów w rozwiązywanie problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych [Kowalczyk, 2002: 339]. Istota marketingu wewnętrznego tkwi w uwzględnianiu, respektowaniu oraz koordynowaniu zróżnicowanych interesów odbiorców regionu, a nawet – w sensie regionalnego zarządzania konfliktami – w poszukiwaniu konsensusu (dialog i mediacje) [Funke, 1994: 36 i nn.].

Takie ujęcie marketingu wskazuje, że podstawowymi determinantami rozwoju regionalnego są społeczna spójność, stabilność polityczna i wysoka jakość życia. Działania marketingowe, wykorzystując potencjały endogeniczne regionu, przyczyniają się do wzrostu tożsamości interesariuszy. Celem tych działań jest dostarczanie beneficjentom wartości dodanej rozumianej jako różnica między wartością przekazaną przez region (na przykład wartość udostępnionych gruntów, zasobów przyrodniczych, informacji, pracowników) a otrzymaną przez interesariusza (pomniejszoną o poniesione koszty). Różnica wartości stanowi



Rysunek 2. Wkomponowanie marketingu regionu w nadrzędny system zarządzania jednostką terytorialną

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Jekel, 1998: 33].

podstawę oceny atrakcyjności regionu dla beneficjentów i interesariuszy dla regionu [Szromnik, 2007: 45 i nn.]. Wymiana wartości rynkowych dotyczy wszystkich odbiorców regionu (między innymi inwestorów, przedsiębiorstw, turystów, mieszkańców, pracowników i uczniów [Meffert, 1989: 275 i nn.]).

Wspomniane ukierunkowanie jest konsekwencją przewartościowania marketingu i przejścia z marketingu transakcji do marketingu relacji. Trwałość powiązań regionu z interesariuszami zależy od bieżących i przyszłych korzyści uzyskiwanych przez beneficjentów [Homburg, 2003: 423 i nn.]. To sprawia, że samorządowcy powinni dążyć do wzrostu ich wartości dla regionu oraz do tworzenia trwałych relacji z nimi (*customer lifetime value*) [Cornelsen, 2001: 26 i nn.]. Dążenie do uzyskania lojalnych odbiorców wymaga „inwestycji”, takich jak na przykład indywidualizacja kontaktów z beneficjentami. W samorządach regionalnych indywidualizacja może być realizowana choćby przez organizowanie przyjaznych urzędów czy tworzenie kartotek potencjalnych inwestorów, które zawierają wszelkie niezbędne informacje dotyczące ich potrzeb, między innymi w zakresie logistycznych usług infrastrukturalnych świadczonych przez region lub oczekiwanych wartości. Na podstawie kartotek można oceniać beneficjentów, co umożliwi indywidualizację kontaktów z nimi. Indywidualizacja kontaktów z beneficjentami może zostać zrealizowana również w ramach nowych kanałów zbytu (choćby za pomocą Internetu), gdzie przy niewielkich nakładach i dużym stopniu automatyzacji możliwe jest dostosowanie do indywidualnych potrzeb interesariuszy sposobów komunikacji i załatwiania spraw w jednostkach samorządowych. Indywidualizacja może przybierać formę marketingu *one-to-one*, to znaczy kontaktów indywidualnych, lub formę tzw. masowej indywidualizacji (customizacji), czyli odpowiedniego dostosowania kontaktów do konkretnej grupy beneficjentów [Bruhn, 2009: 132].

## Marketing relacyjny i jego potencjał wprowadzenia orientacji rynkowej w regionie

Marketing relacyjny zakłada tworzenie i budowanie więzi z beneficjentami [Payne, 1998: 51]. Jego podstawowym postulatem jest utrzymanie ścisłego związku między sferą oddziaływań organów samorządowych na jednostki zlokalizowane w regionie (marketing wewnętrzny) a działaniami skierowanymi do potencjalnych beneficjentów, którzy mogą się przyczynić do wzrostu potencjału gospodarczego regionu (marketing zewnętrzny) [Kowalczyk, 2002: 339]. Centralnym zadaniem marketingu relacyjnego jest również pozycjonowanie regionu. W zależności od zamierzeń powinno się tutaj wykorzystywać te jego charakterystyki (*Unique Selling Proposition*) [Töpfer, 1991: 342], które uczynią z niego obszar o niepowtarzalnym potencjale.

Biorąc pod uwagę postulaty przedstawicieli marketingu relacyjnego, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że orientacja marketingowa jednostki terytorialnej obejmuje działania odnoszące się nie tylko do wszystkich beneficjentów, ale i do regionów konkurencyjnych [Fonfara, 2001: 86 i nn.]. W tym sensie do głównych cech marketingowego zorientowania regionu możemy zaliczyć :

- rzeczywiste, a nie tylko formalnoprawne, partnerstwo między organami samorządowymi a podmiotami w regionie, obejmujące obok podmiotów prywatnych także komórki wewnętrzne administracji samorządowej,
- pozytywnie oceniane warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej w regionie, przewyższające wartości oferowane przez obszary konkurencyjne,
- pomyślną realizację więzi urzędnik–beneficjent (partner), możliwą dzięki zaufaniu i spełnieniu obietnic, a także dzięki dynamicznej równowadze marketingowej,
- komunikację, czyli porozumienie i budowanie dialogu oraz zaufania między partnerami [Żabiński, 2000: 26].

Jak do tej pory, marketing relacyjny charakteryzuje się ograniczoną możliwością implementacji rozwiązań budowanych na jego podstawie. Niemniej wydaje się, że może on stanowić jedną z podstawowych odpowiedzi na zmiany zachodzące w regionach i ich otoczeniu. Na przykład w myśl opracowanego przez Christiana Grönroosa [1994: 3 i nn.] trójkąta nowoczesnego marketingu, beneficjenci powinni być włączeni w system zarządzania regionem zgodnie z zasadą odwróconej piramidy. Oznacza to ich integrację w realizację strategii rozwoju regionalnego i inicjowanych przez władze samorządowe projektów [Cholewa, 2001: 12 i nn.]. Innymi słowy, interesariusze współpracują z administracją samorządową w trakcie poszukiwania celów i kierunków rozwoju, dokonywania analiz, a także wymiany doświadczeń wynikających z realizacji projektów. Celem kształtowania relacji między władzami samorządowymi a beneficjentami jest stałe podnoszenie wartości. Dotyczy to zarówno korzyści czerpanych przez beneficjentów, jak i tych dostrzeganych z punktu widzenia regionu.

W myśl koncepcji Grönroosa można przyjąć, że rozwój lub stagnacja nie zawsze będą zależały od władz samorządowych. Odpowiedzialność za kontakty z beneficjentami spoczywa w większości na tych pracownikach, którzy bezpośrednio są odpowiedzialni za przygotowanie odpowiednich decyzji i aktów wykonawczych. Niejednokrotnie ich postawa i kompetencja zadecydują o tym, czy możliwe będzie osiągnięcie pożądaných korzyści [Kauf, 2009: 77]. Widoczne jest to również w procesie pozyskiwania inwestorów. Zgodnie z tym sposobem myślenia kształtowanie i utrzymywanie więzi z beneficjentami wymaga spłaszczenia oraz uproszczenia struktur administracyjnych. Oznacza to wyeliminowanie szczebli pośrednich, pozwala na szybszą i efektywniejszą obsługę beneficjenta oraz dostarczenie mu większej wartości.

## Zamiast zakończenia — stan wprowadzenia orientacji rynkowej w polskich regionach

Z przeprowadzonych przeze mnie badań wynika, że w polskich województwach podjęto już wiele działań w celu zaspokojenia potrzeb beneficjentów. Do grupy województw o największym stopniu wprowadzenia w życie orientacji rynkowej należą: kujawsko-pomorskie, małopolskie, podlaskie, pomorskie i wielkopolskie.

Najgorzej sytuacja kształtuje się w województwach: lubelskim i podkarpackim. W województwie lubelskim nie podejmuje się działań związanych z kształtowaniem wizerunku regionu. Jednocześnie, jak wynika z przeprowadzonych analiz strategii rozwoju, działania marketingowe kierowane są głównie do mieszkańców i związane są z dążeniem do poprawy jakości życia w regionie. Zapisy w obu strategiach rozwoju województw nie określają jednoznacznie, do jakich grup odbiorców organy samorządowe kierują swoje główne działania. To zaś zwiększa niebezpieczeństwo podejmowania niewłaściwych decyzji. Może wpłynąć również negatywnie na sposób postrzegania regionu przez beneficjentów, którzy nie otrzymują oczekiwanych świadczeń. Przeprowadzane w regionach analizy otoczenia sprowadzają się najczęściej do określenia ich mocnych i słabych stron. Zaniedbywane jest natomiast określenie szans i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem w warunkach konkurencji.

Pod względem tworzenia wartości dla inwestorów relatywnie najlepiej uplasowały się województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie i wielkopolskie. Wyniki te znajdują swoje potwierdzenie w tym, że w regionach tych obserwuje się znaczny napływ inwestycji.

Podsumowując, zaobserwowane zmiany sytuacji rynkowej regionów pozwoliły na wyłonienie się nowego paradygmatu związanego z wyłanianiem się społeczeństwa postindustrialnego, informacyjnego i wolnego czasu. Jego postawy i cele wpływają na ekonomię, a widoczne są między innymi w ewolucji poglądów na konkurencję. Tendencje te znajdują swoje odbicie w sposobach zarządzania regionami. W konsekwencji władze samorządowe starają się sięgać po sprawdzone w praktyce przedsiębiorstw modele i koncepcje zarządzania. Niemniej

nieuchronny proces urynkowienia regionów ciągle jeszcze jest niedoceniany przez samorządowców, gdyż jeszcze zbyt często obciążeni są oni stereotypami, które umacniają ich w przekonaniu o małej wiarygodności i skuteczności takich procedur. Urzędnicy z dystansem podchodzą do wprowadzania zmodyfikowanych koncepcji zarządzania i są niechętni zmianom. Wynika to nie tylko z inercji intelektualnej, ale i obawy<sup>1</sup>, że nowe rozwiązania teoretyczne zweryfikują zbyt wiele wyobrażeń o mechanizmach rządzących pracą samorządów. Dlatego wolą oni zawierzyć bardziej rozwiązaniom intuicyjnym niż refleksji teoretycznej, które proponują modele szybszego rozwoju i poprawy pozycji konkurencyjnej.

Dodatkową przeszkodą wprowadzania nowych procedur zarządczych jest brak sprawdzonych wzorców, które można by wykorzystać. Istotną przeszkodą w tworzeniu elastycznych i nowoczesnych struktur zarządzania jest również niestabilność kadr i brak ciągłości polityki regionalnej wywołanej zmianami partyjnych konstelacji po każdorazowych wyborach. Zmniejszenie „upolitycznienia” i „kadencyjności” opracowywanych dokumentów strategicznych wpłynęłoby niewątpliwie na ich jakość.

Skutecznym zabiegiem dla opracowania efektywnych strategii mogłoby być przygotowanie materiałów popularyzujących nowoczesne koncepcje zarządzania regionem i metodologię opracowywania strategii. Dużą rolę odegrać by tu mogły szkolenia i wyjazdy studyjne do krajów z wieloletnimi tradycjami samorządowymi. Przyczyniłoby się to zapewne do lepszej weryfikacji i ewaluacji przyjętych strategii. Niezmiernie ważne wydaje się więc powierzenie opracowania i realizacji strategii rozwoju regionalnego osobom kreatywnym, kompetentnym, a także otwartym na rozwiązania innowacyjne, gotowym do współpracy czy partnerstwa z beneficjentami regionu.

## Literatura

- Armour L. (2001), *The Business of the Inner Life: the Economics, Communication, Consciousness and Civilization*, „International Journal of Sozial Economics”, vol. 28, 5–7.
- Backhaus K., Plinke W. (1989), *Strategische Allianzen als Antwort auf verwunderte Wettbewerbsstrukturen*, Strategische Allianzen, Hrsg. K. Backhaus, K. Plitz, Verlagsgruppe Handelsblatt, Dusseldorf–Frankfurt a.M.
- Blaik P. i in. (2002), *Przesłanki i przejawy integracji logistyki i marketingu*, Opole.
- Bleicher K. (2011), *Das Konzept Integriertes Management*, 8 Aufl., Frankfurt–New York.
- Bruhn M. (2009), *Relationship Marketing*, Vahlen Verlag, München.
- Bugdol M. (2011), *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Opole.
- Cholewa T. (2000), *Marketing terytorialny a marketing relacyjny*, „Marketing i Rynek”, 12.
- Cornelsen J. (2001), *Was ist der Kunden Wert? Kundenanalyse im Beziehungsmarketing am Beispiel vom Automobilkaufern*, „Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung”, 1.

<sup>1</sup> Obawy te wskazują na pewne podobieństwo zachowań społecznych, które już dawno zostały objęte refleksją antropologiczną i psychologiczną. Wynika z nich, że nowe elementy w kulturze, które zagrażają dotychczasowym strukturom, są odrzucane.



- Fonfara K. (2002), *Proces wdrażania koncepcji marketingowych w polskich firmach* [w:] L. Żabiński, K. Śliwińska (red.), *Marketing: koncepcje, badania, zarządzanie*, Warszawa.
- Funke U. (1994), *Vom Stadtmarketing zur Stadtkonzeption*, Heft 68, Meinz.
- Galbraith J.K. (1987), *Istota masowego ubóstwa*, Warszawa.
- Grönroos Ch. (1994), *From marketing-Mix to Relationship Management. Towards a Paradigm Shift in Marketing*, „Asia-Australia Marketing Journal”, Vol. 2, no. 1.
- Homburg Ch., Sieben F.G. (2003), *Customer Relationship Management (CRM) – Strategische Ausrichtung statt IT getriebenen Aktivismus* [w:] M. Bruhn, Ch. Homburg (red.), *Handbuch Kundenbindungmanagement*, Wiesbaden.
- Jekel T. (1998), *Regionalmanagement und Regionalmarketing. Theoretische Grundlagen kommunikative Regionalplanung*, Salzburg.
- Każmierski J. (2004), *Logistyka jako narzędzie usprawniania procesów gospodarczych w obszarze regionu i miasta* [w:] J. Ślodziak (red.), *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*, Opole.
- Kowalczyk L. (2002), *Logistyczno-marketingowa koncepcja zarządzania w jednostkach terytorialnych (w warunkach reformy administracyjnej)* [w:] J. Witkowski (red.), *Logistyka przedsiębiorstw w warunkach przemian*, Wrocław.
- Kauf S. (2009), *Orientacja marketingowa i logistyczna w zarządzaniu regionem*, Opole.
- McHule J. (1974), *Przyszłość przyszłości* [w:] A. Siciński (red.), *Technika i społeczeństwo*, T. I, Warszawa.
- Meffert H. (1989), *Städtemarketing – Pflicht oder Kür* [w:] *Stadtvisionen, Stadtstrategien und Städtemarketing in der Zukunft*, Hrsg. Arbeitsgemeinschaft Stadtvisionen.
- Skierniewski T. (2008), *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, Warszawa.
- Naisbitt J. (1984), *Megatrends – Ten New Directions Transforming Our Lives*, New York.
- Szromnik A. (2007), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Warszawa.
- Töpfer A. (1991), *Stadtmarketing – eine neue Anforderung an Kommunen?*, „Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen”, 1.
- Toffler A., Toffler H. (1996), *Budowa nowej cywilizacji*, Poznań.
- Toffler A., Toffler H. (2007), *Rewolucyjne bogactwo*, Warszawa.
- Żabiński L. (red.) (2000), *Modele strategii marketingowych*, Katowice.

*Justyna Sobolewska-Noel*  
Uniwersytet Jagielloński

# RYNKOWE TRENDY I KONCEPCJE W DZIEDZINIE ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO ODPOWIEDŹ NA POTRZEBY REFORM WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## Abstract

### **Market trends and concepts in the field of public administration management as a response to the needs of public administration reform**

This article aims to outline the most important issues for human resources management and reforms in the public sector. It presents modern concepts and solutions which may be a response to this need change taking in consideration the examples provided by modern companies and the changing role of the State.

**Keywords:** human resource management, public administration, modern management concepts

## Streszczenie

Celem artykułu jest zarysowanie najważniejszych problemów współczesnego zarządzania kadrami administracji publicznej i reform w sektorze publicznym. W artykule zaprezentowano wybrane współczesne koncepcje i rozwiązania zarządzania zasobami ludzkimi, które mogą być odpowiedzią na potrzeby reform i zmian, biorąc pod uwagę potrzeby współczesnych społeczeństw oraz zmieniającą się rolę państw.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja publiczna, współczesne koncepcje zarządzania

## I. Wstęp

Wyzwania, jakie stoją w dzisiejszych czasach przed państwem demokratycznym, takim jak Polska – związane z członkostwem w Unii Europejskiej, rozwojem globalnej gospodarki oraz wzrostem oczekiwań społeczeństw wobec funkcji

i zadań państwa – a także stale postępujący proces decentralizacji władzy państwowej stawiają zarządzanie administracją publiczną wśród jednych z najistotniejszych zadań współczesnego państwa. Organizacja pracy jednostek administracji publicznej, zarządzanie potencjałem i kompetencjami pracowników oraz stałe podnoszenie sprawności wykonywanych funkcji administracji publicznej mają ogromny wpływ na funkcjonowanie państwa i realizację podstawowej roli administratora życia społeczno-gospodarczego.

W ujęciu Witolda Kieżuna publiczne zarządzanie, lub inaczej publiczne rządzenie (*public governance*), odchodzi od tradycji czysto prawniczego rodowodu rozważań nad administracją publiczną, włączając je do nurtu prakseologicznego, a ściślej rzecz ujmując, wiąże problematykę administracji z nauką organizacji i zarządzania [Kožuch, 2004: 16]. Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do zarządzania strefą publiczną, w tym marketyzacja usług i procesy menedżeryzacji, obserwowane w organizacjach publicznych świadczy o upowszechnianiu się praktyki i teorii zarządzania publicznego [Kožuch, 2004: 24].

W opracowaniu tym podjęto próbę przybliżenia problematyki współczesnych koncepcji zarządzania strefą publiczną, mających swoją genezę w organizacjach rynkowych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania zasobami kadrowymi: „zdolność kształtowania i efektywnego wykorzystywania kapitału ludzkiego jest jednym z istotnych i niezbędnych elementów zrównoważonego wzrostu społeczno-ekonomicznego nowoczesnych gospodarek rynkowych” [Kožuch, 2004: 27]. Z pewnością jest to również klucz do sukcesu funkcjonowania administracji publicznej.

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytania: W jaki sposób współczesne rozwiązania z obszaru zarządzania organizacją i zasobami ludzkimi przejęte przez administrację publiczną z sektora rynkowego odpowiadają na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej? Czy i jak współczesne rynkowe koncepcje zarządzania organizacją i jej zasobami mogą funkcjonować w administracji publicznej?

Rozwój kadr administracji publicznej może mieć zróżnicowany charakter. Najczęściej występuje w trzech postaciach:

- w postaci prawnych aspektów regulujących stosunki między pracownikami a organizacją,
- w postaci proceduralnych i organizacyjnych aspektów zarządzania kadrami,
- w postaci podnoszenia indywidualnych umiejętności, kompetencji i skuteczności działań pracowników i ich organizacji [Kudrycka, 2001: 5].

Wszystkie te trzy obszary są nierozłączne w praktyce reformowania kadr administracji publicznej. Z pewnością również wprowadzanie jakichkolwiek nowych rozwiązań do funkcjonowania służby publicznej jest niemożliwe bez uwzględnienia aspektów prawnych regulujących wewnętrzne stosunki pracy. Na potrzeby zawężenia tak szerokiej problematyki opracowanie to porusza jednak głównie proceduralne i organizacyjne aspekty zarządzania, a także rozwój kompetencji i predyspozycji pracowników indywidualnych i zespołów. Również tematyka artykułu nie ma na celu stworzenia całościowych modeli i mechanizmów, jakie powinny zostać zaadoptowane w praktyce zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej

administracji, ma zaś jedynie przybliżyć koncepcje funkcjonujące w dzisiejszej nauce o zarządzaniu w administracji publicznej, i ewentualnie stać się inspiracją do dalszych badań nad funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce.

W pierwszej części opracowania przedstawiono ogólną teorię zarządzania zasobami ludzkimi oraz podstawowe funkcje, które w imieniu państwa wykonuje kadra administracyjna. W kolejnych rozdziałach zdefiniowano główne wyzwania, jakie stoją przed administracją państwową na początku XXI wieku oraz skonfrontowano główne cechy odróżniające sektor prywatny i sektor publiczny. Ta analiza pozwoliła przejść do kolejnego kroku, jakim jest zarysowanie najważniejszych problemów współczesnego zarządzania kadrami administracji publicznej i reform w sektorze publicznym. W drugiej części artykułu zaprezentowano wybrane współczesne koncepcje i rozwiązania, które mogą być odpowiedzią na potrzeby reform i zmian. W tym celu uwzględniono potrzeby współczesnych społeczeństw, zmieniającą się rolę państw oraz sugerowane przez Radę Europy kierunki rozwoju kadr w administracji w państwach europejskich.

## 2. Rola administracji publicznej we współczesnym państwie

### 2.1. Wyzwania stojące przed administracją publiczną w XXI wieku

We współczesnym państwie administracja jest niezwykle rozbudowana i składa się z licznych służb podległych organom państwa (władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej), wykonujących bardzo zróżnicowane zadania publiczne. Z tego powodu trudno jest w precyzyjny sposób mówić o specyfice pracy w tym sektorze. Jednocześnie można przyjąć, że sektor publiczny – jako swego rodzaju synonim państwa – realizuje w różnych formach prawnych i organizacyjnych podstawowe funkcje tego państwa. W nauce prawa publicznego i naukach politycznych do tych funkcji zalicza się przede wszystkim:

- 1) zapewnienie porządku i bezpieczeństwa państwa oraz występującego systemu wartości,
- 2) organizowanie życia gospodarczego, w tym stwarzanie warunków do rozwijania działalności gospodarczej,
- 3) zabezpieczenie potrzeb społecznych i kulturalnych obywateli realizowane przez politykę społeczną państwa,
- 4) reprezentowanie interesów społeczeństwa w stosunkach z innymi państwami, coraz częściej z organizacjami międzynarodowymi i integracyjnymi [Zieliński, 1999: 126–141].

Tak sformułowane funkcje państwa pozwalają założyć, że jego głównym zadaniem jest realizacja interesu (dobra) publicznego (ogólnego), w przeciwieństwie do zadań organizacji osób prywatnych, które realizują cele jednostek bądź grup ludzi [Izdebski, Kulesza, 1998: 232].

Do niedawna w Polsce administrację publiczną utożsamiano z administracją państwową. Zmiany w tym zakresie nastąpiły w 1990 roku, kiedy to w usta-

wie z dnia 8 marca zapoczątkowano przywracanie samorządu terytorialnego uprawnionego do działania w sferze lokalnych praw publicznych. Poszerzenia tych uprawnień dokonano w Konstytucji RP z 1997 roku, w której jako zasadę przyjęto konieczność decentralizacji władzy publicznej (art. 15, ust. 1). Według Jana Bocia podstawowym podziałem organów administracji publicznej jest dziś, w związku z przywróceniem samorządu terytorialnego, podział na organy administracji państwowej, administracji rządowej i administracji samorządowej [2007: 15, 129–131].

Mimo odrębnego ustawodawstwa podstawowe rozwiązania są wspólne dla trzech grup pracowników. Podstawą stosunków pracy w służbie publicznej jest umowa o pracę, akty mianowania i powołania i wybór. Kandydaci na pracowników i urzędników publicznych muszą spełniać co najmniej następujące warunki:

- mieć obywatelstwo polskie,
- ukończyć 18. rok życia, posiadać pełną zdolność do czynności prawnych i korzystać z pełni praw publicznych,
- posiadać stosowne kwalifikacje lub staż pracy, oraz dobry stan zdrowia,
- muszą nie być karani za przestępstwo popełnione umyślnie.

Wszystkie kadry administracyjne są określane mianem służb publicznych, które z kolei dzielą się na:

- *civil service* (służba cywilna) – filar nowoczesnego państwa, wydzielona część pracowników sektora publicznego,
- *civil servants* (urzędnicy cywilni) – wszyscy niewojskowi urzędnicy państwowi.

Podstawą statusu urzędnika służb cywilnych jest prawna podstawa jego zatrudnienia – prawa i regulacje specjalne, odróżniające status urzędnika cywilnego od innych form zatrudniania. Urzędnicy cywilni są „wyznaczeni” na podstawie decyzji upoważnionej instytucji publicznej w ramach przepisów dotyczących służby cywilnej; działają najczęściej w ramach cywilnego rządu centralnego lub terytorialnej administracji rządowej. Dodatkowo pracowników korpusu służby cywilnej wiąże bardziej restrykcyjne niż w przypadku pozostałych służb publicznych kryterium związane z zakazem manifestowania poglądów politycznych i przynależności do partii politycznych, uczestnictwa w strajkach, działalności w związkach zawodowych oraz pełnienia mandatu radnego. Uchwalenie 21 listopada 2008 roku nowej ustawy o służbie cywilnej jest ważnym krokiem na drodze reformowania administracji publicznej. Ustawa ta wprowadziła między innymi obowiązek przygotowania przez Szefa Służby Cywilnej i przedstawienia Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zawierającego diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych.

W czasach współczesnych służba cywilna niemal na całym świecie przechodzi głębokie przeobrażenia, które są wynikiem szerszych reform cywilizacyjnych, politycznych i społecznych [Kudrycka, 2001: 25]. Zmianom ulega funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki, a w rezultacie cały model ładu społecznego. Barbara Kudrycka wymienia cztery podstawowe procesy zmian mające wpływ na funkcjonowanie państwa i administracji:

- [...] szybki rozwój technologiczny związany z coraz powszechniejszym stosowaniem nowoczesnych środków komunikacji i informacji. Informacja i wiedza stają się ogólnodostępne, i z taką samą prędkością docierają do terenów zurbanizowanych, jak i wiejskich. [...] Społeczeństwo (*information society*) ma coraz większe oczekiwania dotyczące sposobu administrowania sprawami publicznymi, jak też dotyczące jakości usług publicznych. Badania opinii publicznej alarmują, że pogłębia się brak zaufania do przywództwa zarówno politycznego, jak i administracyjnego, manifestujący się drastycznym obniżaniem wskaźników partycypacji społecznej.
- [...] umiędzynarodowienie procesów zarządzania. [...] Organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, przez udzielanie międzynarodowych dotacji i pożyczek precyzują jednocześnie wymagania dotyczące sposobu wdrażania tych funduszy w nowoczesny i odpowiedzialny sposób przez odpowiednio wykwalifikowanych profesjonalistów. Na umiędzynarodowienie procesów administrowania wpływa również rozwój Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej przez procesy integracyjne z Unią Europejską oraz działalność takich organizacji, jak: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), European Group of Public Administration (EGPA).
- [...] szybki rozwój międzynarodowej gospodarki (*global economy*), która wymusza na administracji publicznej rozwój konkurencyjności krajów na światowym rynku. Nowa gospodarka globalna wymusza procesy przekształceń w tradycyjnej, narodowej polityce gospodarczej wdrażanej przez lata w poszczególnych krajach. W rezultacie obecny system ekonomiczny składa się z czterech zmiennych: państwo, struktury regionalne, światowe rynki pieniężne wielkiej skali międzynarodowe korporacje.
- W wielu krajach zachodzą procesy decentralizacyjne i w związku z tym ujawnia się potrzeba szczególnej kontroli dysponowania środkami publicznymi oraz dokonywania wydatków publicznych. Ujawnia się też konieczność poprawy jakości zarządzania na skutek wzrastających potrzeb obywateli i biznesu wobec usług publicznych. [...] rosnąca kompleksowość technologiczna, specjalizacyjna, ekonomiczna i organizacyjna, której zmienne przekładają się na myślenie i działanie w kategoriach poszczególnych segmentów (tzw. myślenie resortowe) stwarza niebezpieczeństwo, że cząstkowe interesy i wąsko pojmowane racje i cele zmniejszają zdolności adaptacji i przekształceń organizacyjnych w administracji [Kudrycka, 2001: 25–26].

Wyzwania, przed którymi stają państwa działające w globalnej sieci powiązań gospodarek, wpływają na sposób funkcjonowania państwa i wymagają od służby publicznej zmian w procesie administrowania sprawami publicznymi. Obywatele, i ich organizacje, coraz aktywniej są włączani w proces administrowania sprawami publicznymi, a dawne instytucjonalne układy i rozwiązania są obecnie przedmiotem silnej krytyki. Państwa demokratyczne poszukują nowych rozwiązań i podnoszenia jakości zarządzania sprawami publicznymi w taki sposób, aby odpowiadały dokonującym się przemianom i nadążały za nimi. Jasno rysuje się tendencja odchodzenia od klasycznego administrowania w kierunku nowoczesnego zarządzania sprawami publicznymi. Od końca lat 70., kiedy to zaczęto kwestionować model administracyjnego kierowania gospodarką oraz poddano krytyce rozbudowany i kosztowny sektor publiczny, instytucje administracji publicznej skłaniają się do większej wydajności i bardziej zróżnicowanej działalności mniejszym nakładem środków. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej charaktery-

zuje się nie tylko wieloma zmianami w funkcjonowaniu sektora prywatnego, ale również niesie potężne wyzwania dla administracji publicznej. Oznacza to przede wszystkim konieczność współpracy ze strukturami europejskich instytucji, gwarancję wprowadzenia w życie regulacji prawnych w pełni zgodnych z prawem wspólnotowym oraz umiejętność ich odpowiedniego zastosowania, prowadzenia świadomej i skutecznej polityki informacyjnej wobec społeczeństwa czy wreszcie właściwego ubiegania się i dysponowania europejskimi środkami finansowymi.

Autorzy publikacji i eksperci poświęcają wiele miejsca pytaniom dotyczącym sposobów kierowania organizacją administracyjną, traktując je jako wyzwania, które stoją przed polską administracją publiczną XXI wieku. Według Barbary Kudryckiej najważniejsze są dwie sprawy: jak pozyskać do sektora publicznego najzdolniejszych? oraz: jak utrzymać w nim najlepszych? [2001: 27]. Witold Mikułowski [2004] za problem fundamentalny uważa stworzenie takich ram legislacyjnych i rozwiązań organizacyjnych, które tworzyłyby równowagę pomiędzy statusem prawnym, chroniącym stabilność kariery funkcjonariuszy a imperatywami sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi [2004: 105].

Należy więc przyjąć, że państwo jako organizacja społeczeństwa globalnego, odpowiedzialna za całokształt warunków życia, bezpieczeństwo i dobrobyt – jak każda organizacja, powinna przykładać wagę do jakości personelu, który zatrudnia. Znaczenie państwa dla bezpiecznego rozwoju społeczeństwa

[...] powoduje, że organizacje sektora publicznego w równym stopniu, jak organizacje prywatne powinny rozwinąć metodę kierowania ludźmi. Dokonać się to musi z uwzględnieniem celów istnienia państwa i jego specyfiki jako pracodawcy. Wielkość współczesnego sektora publicznego, mierzona udziałem wydatków budżetu władz publicznych w stosunku do PKB, a także poziomem zatrudnienia w sektorze publicznym, oraz szeroki zakres ingerencji państwa w stosunki społeczne, skłania do zajęcia się problematyką zasad i warunków zatrudnienia w administracji publicznej związanej z prawnym, politycznym i etycznym wymiarem funkcjonowania państwa [Długosz, 2003: 232].

## 2.2. Sektor publiczny a sektor prywatny. Analiza porównawcza

Wyjaśnienie przyczyn odmienności regulacji stosunków zatrudnienia w administracji publicznej od zasad stosowanych w firmach komercyjnych leży u podstaw zrozumienia szczegółowych przepisów rządzących polityką kadrową w służbie cywilnej. Współczesna administracja jest więc coraz mniej zorientowana na normy i procedury, a coraz bardziej na rozwiązywanie problemów, realizację projektów i programów [Buchacz, Wysocki, 2002/2003: 31]. Czy jednak to odejście od biurokratycznych mechanizmów oznacza, że reguły zarządzania w sektorze publicznym mogą być identyczne z tymi w sektorze biznesu? Sektor usług publicznych od sektora komercyjnego odróżnia to, że decyzje o alokacji zasobów zapadające w sektorze publicznym mają charakter polityczny i zysk nie jest ich głównym motywem, chociaż w niektórych przypadkach, jak na przykład w usługach transportowych lub pocztowych, osiągnięcie zyskowności jest możliwe, a nawet pożądane. Tadeusz Buchacz i Sławomir Wysocki oprócz tej podstawowej cechy odróżniającej dwa sektory podają wiele innych argumentów świadczących o wyjątkowości sektora publicznego:

- nie istnieje konkurencja, więc nie ma mechanizmów wymuszających redukcję kosztów i działania w celu osiągnięcia efektywności,
- cele poszczególnych instytucji są często niemierzalne, dlatego trudno stwierdzić, czy działają one efektywnie,
- możliwości finansowe poszczególnych instytucji są zależne od stanu finansów publicznych, a nie od jakości świadczonych usług,
- duża część usług ma charakter niedochodowy, ale mają one znaczenie społeczne i administracja musi je realizować,
- część usług musi być dostarczana przez państwo i nie można ich poddać działaniu rynku,
- strategiczne planowanie podlega zakłóceniom przez działania polityków, grup interesu [Długosz, 2003: 235].

Powyższe argumenty z pewnością nie wyczerpują w pełni klasyfikacji różnic w funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego i prywatnego. Wydaje się również, że w punkcie pierwszym autorom zabrakło precyzji; w dzisiejszej globalnej wiosce, jaką świat się stał, możemy z całą pewnością stwierdzić, że administracja działająca w imieniu państwa funkcjonuje w środowisku niezwykle konkurencyjnym. Dlatego warto uzupełnić tę klasyfikację o trzy inne cechy sektora publicznego, rzutujące na specyfikę pracy w administracji:

1. **Odmienność kryteriów sukcesu** – nie są nimi kryteria finansowe; organizacje publiczne niepoddane są ryzyku eliminacji za pomocą konkurencji rynkowej.
2. **Podmiotowość polityczna obywateli** – obywatel, będący w państwie demokratycznym podstawą prawomocnych rządów, nie jest wyłącznie konsumentem usług publicznych.
3. **Realizowanie zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa**. W administracji istnieje większy niż w sektorze prywatnym nacisk na legalność działań wynikający z przyjętej wspólnie koncepcji demokratycznego państwa prawa, co powoduje konieczność pogodzenia efektywności ekonomicznej i zasady legalizmu działania [Długosz, 2003: 235].

### 3. Kierunki i mechanizmy zmian we współczesnej administracji publicznej

#### 3.1. Propozycje reform w administracji publicznej

Zdaniem Barbary Kudryckiej, aby sprostać oczekiwaniom stawianym administracji publicznej, potrzebne jest dokonanie w wielu krajach przekształceń organizacyjnych, strukturalnych i proceduralnych, które stworzą i zabezpieczą nowy system zachęt i motywacji do pracy. W systemie tym pozycja administratora sprawami publicznymi powinna być konkurencyjna wobec sektora prywatnego, a sposób zarządzania urzędem i polityka kadrowa powinny motywować urzędników do coraz bardziej wydajnej pracy.



Aby stworzyć system, który będzie atrakcyjny dla najlepszych i najzdolniejszych, konieczne jest wypracowanie i wdrożenie nie tylko reform obejmujących służbę cywilną, ale również reform szerszych – organizacji i metod działania administracji publicznej. Celem tych reform jest przede wszystkim przygotowanie:

- otwartej, elastycznej, sprawiedliwej organizacji służby cywilnej, z bardziej elastycznymi mechanizmami zatrudniania i zwalniania, prowadzącymi do zatrudniania najlepszych i najzdolniejszych, i zwalniania złych pracowników na wszystkich szczeblach zarządzania;
- profesjonalnego i motywacyjnego środowiska służby cywilnej ze stosowaniem konkurencyjnego systemu ocen oraz rozwoju zawodowego, tak aby było to atrakcyjne, stabilizujące i motywujące urzędników;
- proaktywnej, odpowiedzialnej kultury współpracy zapewniającej skuteczność i wysoką jakość usług publicznych oraz rozwój systemu zadaniowego.

[...] Aby zapewnić takie przemiany, potrzebne jest wypracowanie w administracji publicznej nowoczesnej strategii zarządzania personelem, która byłaby konkurencyjna wobec firm prywatnych, i która sprostałaby oczekiwaniom XXI wieku [Kudrycka, 2001: 27–28].

W wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych, w tym w Europie Zachodniej, występują modelowo dwa typy organizacji służb cywilnych: system zamknięty, zorientowany na realizację kariery, oraz system otwarty, zorientowany zadaniowo.

System zamknięty (kariery) zakłada stopniową karierę urzędniczą – od podstawy administracyjnej hierarchii aż do jej szczytu. Istnieje tak zwane zatrudnienie dożywotnie. Kandydaci są poddani ostrym egzaminom w momencie wejścia do służby. W Europie taki system przyjęły: Belgia, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Austria, Portugalia, różnicując go odpowiednio ze względu na narodowe tradycje i potrzeby.

System otwarty (stanowisk) charakteryzuje się uznaniem kompetencji, nie zaś dyplomu. Procedury rekrutacji przypominają procedury stosowane w sektorze prywatnym, a nowo zatrudniona osoba może objąć stanowisko na wszystkich poziomach hierarchii bez wymaganego wieloletniego stażu na poszczególnych szczeblach kariery. System ten przyjęty został przez Danię, Włochy, Holandię, Finlandię, Szwecję, Wielką Brytanię<sup>1</sup>.

Konwergencja modeli prowadzi do ujednoczenia niektórych rozwiązań lub przynajmniej do określenia podstawowych standardów zatrudnienia w administracji publicznej państw demokratycznych. Przykładem na europejskim gruncie jest rekomendacja Rady Europy z 24 lutego 2000 roku dotycząca statusu pracowników służb cywilnych w Europie. Rekomendacja zaleca 17 reguł kształtowania i zarządzania służbami publicznymi w państwach członkowskich. Najważniejsze i najbardziej uniwersalne z nich to:

- równy dostęp do stanowisk publicznych, zakaz dyskryminacji i dobór najlepszych kandydatów według kryteriów merytorycznych;
- jawność i precyzja procedur rekrutacji i dopuszczenie odwołań w procesie rekrutacji;

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat modeli służby cywilnej w: [Długosz, 2003: 241–242].

- kryteria merytoryczne jako podstawa awansu, decyzja o zwolnieniu i karach dyscyplinarnych podlega kontroli sądowej;
- możliwość ograniczenia politycznych i pracowniczych praw urzędników, ale jedynie na podstawie ustawy i wyłącznie w niezbędnym ze względu na pełnienie funkcji zakresie;
- dopuszczalność tzw. współdecydowania pracowniczego w administracji publicznej [Długosz, 2003: 243–244].

Z wymienionych wyżej rekomendacji wynika wiele praktycznych konsekwencji dla rozwiązań w dziedzinie zarządzania personelem w administracji publicznej. Przede wszystkim z konstytucyjnych zasad równości obywateli w dostępie do służby publicznej wynika realizowana w różny sposób reguła uznania merytorycznych kryteriów w ocenie jakości pracy urzędników i polityce awansów. Proces zarządzania personelem w administracji publicznej musi zapewniać jawność i obiektywizm podstawowych kryteriów decyzji kadrowych, takich jak: przyjęcia, zwolnienia, awanse i podwyżki płac. Oceny pracowników administracji publicznej są oparte przede wszystkim na kryterium działania na rzecz interesu publicznego i przestrzegania legalizmu działania. Jednocześnie w ostatnich latach w związku z rosnącymi wyzwaniem, przed jakimi staje służba publiczna, kładzie się coraz większy nacisk na zarządzanie w sektorze publicznym przez rynkowe metody zarządzania polegające na mierzeniu efektywności pracy urzędników jako podstawy ich awansów.

W ostatnich latach pojawia się pytanie o celowość wprowadzania tych reform w okresie spowolnienia gospodarczego, kiedy problemem staje się pogodzenie redukcji bieżących wydatków publicznych (w tym także wydatków na utrzymanie aparatu administracyjnego) z koniecznością zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa i niezakłóconego wykonywania jego zadań.

Instrumentem wspierającym wprowadzanie reform w administracji są środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przewiduje się zarówno wsparcie struktur i systemów administracji publicznej, jak i wsparcie pracowników administracji przez umożliwienie im podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Środków europejskich nie można jednak traktować jako zastępczych wobec środków krajowych. Środki Europejskiego Funduszu Społecznego wspierają zmiany w administracji, wyłącznie jednak w ściśle określonych obszarach wymagających usprawnień.

Niezbędnym warunkiem do przeprowadzenia zmian organizacyjnych usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce jest wspieranie odpowiedniej kultury organizacyjnej w urzędach, sprzyjającej wprowadzaniu tych zmian. Wyzwaniem jest więc także wprowadzenie w życie mechanizmów zarządzania zmianą, narzędzi planowania, organizacji, wdrażania i kontrolowania projektów zmian w urzędach oraz wzmacnianie kompetencji kadr menedżerskich średniego i wyższego szczebla w tym zakresie.

Środki w ramach Priorytetu V dają także szansę na wprowadzanie w życie projektów stanowiących merytoryczną podbudowę decyzji podejmowanych przez decydentów politycznych. Przykładem takiego przedsięwzięcia jest, roz-

poczęty w 2010 r. projekt realizowany przez Departament Służby Cywilnej „Racjonalizacja wykorzystania zasobów ludzkich w administracji rządowej”. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, dotyczącym poprawy jakości i efektywności funkcjonowania administracji rządowej, Departament Służby Cywilnej KPRM w ramach projektu zamierza zbudować metodologiczne i kompetencyjne podstawy badania stanu zatrudnienia w administracji, przeprowadzenie audytu racjonalności zatrudnienia, a także wprowadzenie narzędzia informatycznego do monitorowania informacji pozyskanych podczas przeprowadzania *benchmarkingu* zatrudnienia [Brodziński, 2011: 35].

Analizując uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce, należy wspomnieć o podstawowych dokumentach strategicznych, które określają wizję rozwoju kraju na najbliższe lata oraz wskazują prace nad innymi dokumentami strategicznymi, w tym dotyczącymi administracji publicznej. Są to: Raport Polska 2030, Strategia rozwoju kraju 2007–2015 oraz przyjęty w listopadzie 2009 roku przez Radę Ministrów plan uporządkowania strategii rozwoju.

Raport Polska 2030 tworzy ramy dla Długookresowej strategii rozwoju kraju – dokumentu, który ma odgrywać główną rolę w procesie projektowania, tworzenia i wprowadzania zmian służących rozwojowi Polski w perspektywie wieloletniej. Z punktu widzenia prac nad strategicznymi reformami administracji publicznej, w tym prac nad strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, za najistotniejszy należy uznać rozdział poświęcony wyzwaniu 9. „Sprawne państwo”.

Uściślając zarysowaną w Raporcie Polska 2030 wizję sprawnego państwa, można powiedzieć, że charakteryzują ją następujące cechy, między innymi: (1) sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, oparte na uczciwym i lojalnym działaniu w interesie publicznym oraz gospodarnym zarządzaniu środkami publicznymi, (2) przejście od administracji procedur do administracji rezultatów, dla której głównym celem jest koncentracja działań wokół potrzeb i oczekiwań obywateli oraz innych podmiotów, (3) efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, a przez to podniesienie satysfakcji urzędników z ich pracy oraz wzmocnienie etosu pracy urzędniczej [Brodziński, 2011: 32–33].

Spełnienie postulatów zawartych w krajowych dokumentach strategicznych wymaga dogłębnej reformy obecnych ram statutowych służby cywilnej. Reforma ta powinna stanowić istotną część składową szerszego programu reform administracji publicznej będących częścią jeszcze szerszego programu reform systemu rządzenia państwem. W czerwcu 2011 roku zakończyły się konsultacje projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która jest instrumentem realizacji strategii „Sprawne Państwo”. Obowiązek przygotowania obecnej strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wynika z przepisów prawa – z Ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej. Istnienie ustawowego obowiązku przygotowania Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wzmocnia rangę i znaczenie tego dokumentu, a także ułatwia jego wprowadzenie w życie. Dla pomyślnego opracowania i wdrożenia

strategii istotne znaczenie, oprócz istnienia podstawy prawnej, ma przekonanie o potrzebie stworzenia takiego dokumentu (determinacja), świadoma swej roli i zaangażowana w opracowanie strategii kadra kierownicza (przywództwo) oraz zapewnienie ciągłości prac (parasol polityczny).

### 3.2. Współczesne koncepcje, mechanizmy i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Współczesne koncepcje zarządzania w sektorze publicznym zaczerpnięte z sektora rynkowego oraz reformy w administracji publicznej przeprowadzane w ciągu ostatnich lat w wielu krajach demokratycznych polegają przede wszystkim na przekształceniu schematycznej, sformalizowanej organizacji opartej na szczegółowych normach prawnych, precyzyjnej regulacji zadań i sposobów ich wykonania (model administracji Weberowskiej) w kierunku takiej regulacji prawnej, która pozwala elastycznie dostosować zadania do potrzeb oraz zasad rachunku ekonomicznego. W działalności służb personalnych obserwuje się przejście od roli administracyjnej (prowadzenia spraw kadrowych) do zarządzania sprawami kadrowymi w sposób tożsamy z zarządzaniem w przemysłowych i usługowych korporacjach. Zarządzanie zasobami ludzkimi zaczyna być traktowane nie tylko jako podstawowy obszar funkcjonowania firmy w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, ale także jako najważniejszy obszar w funkcjonowaniu i osiągnięciu celów w administracji publicznej.

Mimo licznych głosów krytyki kierowanych przeciwko *New Public Management*, negujących przede wszystkim ekonomiczne podstawy menedżeryzmu, które nie zawsze mogą mieć zastosowanie w sektorze publicznym, należy stwierdzić, że istnieją uniwersalne zasady zarządzania w administracji przemysłowej i publicznej. Jak pisze Kazimierz Doktór: nie ma większych wątpliwości, że odnoszą się także do zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, która nawet w polskiej nauce o administracji nazywa się polityką kadrową [Doktór, 2004: 10].

Funkcja zarządzania personelem w każdej organizacji obejmuje kilka podstawowych, mających charakter ciągły, etapów:

- planowanie zatrudnienia odpowiednio do przewidywanych potrzeb i celów organizacji;
- rekrutację i selekcję pracowników, które mają zapewnić przyjęcie do pracy pracowników o odpowiednich kompetencjach i przygotowaniu, a także wyznających istotne dla organizacji wartości;
- ocenę pracy pracowników, na którą składa się również ocena możliwości i rozwoju pracowników;
- wynagrodzenie i inne środki motywowania i nagradzania;
- kształcenie i rozwój personelu, których celem jest wzrost wiedzy oraz umiejętności pracowników w interesie organizacji ich zatrudniającej<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat składowych funkcji zarządzania personelem w: [Kostera, 1996: 31–90].

Koncepcja *New Public Management* sugeruje, że aby nastąpiły reformy zarządzania personelem, należy przeprowadzić reformy w organizacji administracji publicznej, opierając je w szczególności na następujących założeniach: po pierwsze – na reformowaniu jakości usług publicznych i wprowadzaniu programów podnoszenia jakości (*total quality programmes*), po drugie – na metodologii reorganizacji działań (*business reengineering methodology*) opartej na próbie sprawdzonych przypadków (*banchmarking*), po trzecie – na idei utrwalenia przekształceń w administracji (*renewal after transformation*) oraz na nowym rodzaju oczekiwań wobec kierownictwa (*new kind of leadership expectation*) [Kudrycka, 2001: 29].

Koncepcja *reengineeringu* jest metodą zarządzania, której istotą są całościowe przekształcenia procesów obsługi w instytucji publicznej. Struktura danej organizacji według tej koncepcji powinna mieć specjalizację procesową, to znaczy, że jednostki organizacyjne powstają zgodnie z procesem tworzenia wartości dla klienta, to jest przedsiębiorców i społeczności.

Reformowanie administracji publicznej z zastosowaniem metodologii reorganizacji działań jest realizowane w czterech etapach, przez:

- 1) identyfikację przypadków i źródeł słabości organizacyjnych,
- 2) dokładne zaplanowanie zmian organizacyjnych,
- 3) wprowadzenie w życie strategii zmian organizacyjnych,
- 4) identyfikację i rozwiązywanie problemów wynikających z wprowadzenia reorganizacji administracji.

Definiowanie najważniejszych procesów instytucji, wokół których mają być określone i koordynowane zdania dla poszczególnych pracowników, jest jednak istotną trudnością związaną z wprowadzaniem *reengineeringu*.

Inną metodą poprawy usług publicznych jest tak zwany *benchmarking*, który może być stosowany na trzy różne sposoby:

- 1) jako analizowanie działania, rezultatów i sytuacji materialnej innej organizacji administracyjnej w celu poznania i zastosowania tych doświadczeń jako punktu odniesienia do przeprowadzania zmian,
- 2) jako opcja tzw. strategicznego wykorzystania próby sprawdzonych przypadków w celu wprowadzenia zmian strategicznych i określenia priorytetów w dysponowaniu środkami publicznymi,
- 3) jako porównanie działania organizacji wewnątrz danego kraju z funkcjonowaniem podobnych organizacji w innych krajach. Można w ten sposób porównywać własne działania z działaniami najlepszych organizacji na rynku usług publicznych [Kudrycka, 2001: 29].

*Total Quality Management* oraz Model Doskonałości EFQM (*EFQM Excellence Model*) to praktyczne narzędzia, które ułatwiają stworzenie odpowiedniego dla organizacji systemu zarządzania oraz pomagają w tworzeniu lepszego wizerunku administracji publicznej.

Model EFQM opiera się na kilku podstawowych zasadach, które w poniższym ujęciu rozbudowano o komentarze dotyczące zarządzania w administracji publicznej:

- Koncentracja na kliencie będącym ostatecznym rozstrzygającym o jakości wyrobu lub usługi.
- Ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje – będące podstawą rozwoju organizacji w zmieniających się warunkach, nie tylko przez rozwiązywanie istniejących problemów, ale także wykorzystywanie wyłaniających się nowych możliwości.
- Rozwój i zaangażowanie pracowników – obejmujące kulturę organizacyjną opartą na zaufaniu i przekazywaniu pracownikom pełnych kompetencji w zakresie ich odpowiedzialności, co służy wykorzystaniu pełnego potencjału pracowników.
- Zarządzanie przez procesy i fakty. Zarządzanie przez procesy ma na celu uzyskanie pożądaných wyników dodających wartość i zapewniających efektywne wykorzystanie zużytych zasobów. [...] Z kolei zasada zarządzania przez fakty wymaga, aby decyzje były podejmowane z wykorzystaniem wiarygodnych informacji, które zostaną w sposób profesjonalny przeanalizowane – np. z uwzględnieniem zasad zależności przyczynowo-skutkowych.
- Przywództwo i stałość celów – zachowanie przywódców organizacji wyznacza jasne i jednoznaczne cele dla całej organizacji. Liderzy organizacji na jej wszystkich szczeblach są odpowiedzialni za jej rozwój oraz promocję wartości deklarowanych przez organizację na zewnątrz, co może być szczególnie istotne w wypadku organizacji publicznych.
- Rozwój partnerstwa – relacje z partnerami są wzajemnie korzystne, budowane na zaufaniu, dzieleniu się wiedzą i integracji. W przypadku realizacji tej zasady organizacje publiczne powinny działać wspólnie dla wykonania celów publicznych, a nie tworzyć biurokratyczne bariery pomiędzy poszczególnymi urzędami i chronić informacje, mogące służyć porównywaniu wyników ich działań.
- Odpowiedzialność publiczna – przyjęcie etycznego stanowiska, oraz spełnianie oczekiwań społeczeństwa i obowiązujących wymogów prawnych.
- Orientacja na wyniki – według tej zasady doskonałość zależy od umiejętności wyważenia i zaspokojenia interesów grup i osób zainteresowanych funkcjonowaniem organizacji: klientów, dostawców, pracowników, przedsiębiorców oraz społeczeństwa jako całości [Buchacz, Wysocki, 2002/2003: 35–37].

Model Doskonałości EFQM pozwala określić ramy funkcjonowania organizacji. Zawiera dziewięć kryteriów: pięć obejmujących to, co organizacja wykonuje, czyli jej „potencjał”, cztery obejmujące to, co organizacja osiąga, czyli jej „wyniki”. Kryteria dotyczące potencjału pozwalają opisać sposób, w jaki organizacja realizuje swoje podstawowe funkcje, kryteria dotyczące wyników odnoszą się zaś do rzeczywistych wyników jej działania. Każde z kryteriów jest zdefiniowane na dość wysokim poziomie ogólności i jest podzielone na kryteria, według których odbywa się szczegółowa punktacja.

Przesłanką wprowadzania innej koncepcji – *lean management* – jest, podobnie jak w wypadku innych rozwiązań, pragmatyczna potrzeba zarówno ciągłego i systematycznego poszukiwania źródeł oszczędności, jak i rozwijania przedsiębiorczości oraz innowacji procesowych w celu przeciwstawiania rutynie biurokracji w zarządzaniu.

W koncepcji *lean management* zakłada się ewolucyjne i ciągle przekształcanie organizacji publicznej, to znaczy jej organizacji funkcjonowania. U podstaw leżą takie zasady organizacji pracy, jak: ciągłe doskonalenie metod i technik pracy, oparte na stałych szkoleniach, orientacja na klienta, czyli na przedsiębiorców

i społeczność lokalną, grupowa organizacja pracy, decentralizacja zarządzania i partycypacja pracowników w podejmowaniu decyzji, eliminacja zbędnych funkcji i przebiegów.

Zasadność wprowadzania *lean management* w organizacjach publicznych wynika z następujących przesłanek racjonalności zarządzania publicznego: ciągłego doskonalenia i upraszczania procesów obsługi klientów oraz partnerów, rozwijania współpracy z klientami i partnerami w długim horyzoncie czasowym, włączanie klientów w rozwijanie innowacji produktowych i procesowych oraz w projekty usprawniania ich obsługi, spłaszczanie struktury organizacyjnej i zwiększanie decentralizacji decyzji, tworzenie zespołów i grup projektowych do realizacji konkretnych zadań, systemowego wprowadzania zasad Modelu Doskonałości EFQM, ciągłego doskonalenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników [Bednarczyk, 2004: 21].

Menedżeryzm – kolejna koncepcja zarządzania kadrami w administracji publicznej, przyjmuje, że aby usprawnić proces zarządzania w sektorze publicznym, niezbędne jest danie większej władzy menedżerom (*let managers manage*) i spłaszczenie struktur organizacyjnych. Powyższe zalecenie dotyczy także zarządzania personelem. Oznacza to decentralizację zarządzania personelem i budżetów jednostek zarządzających kadrami na poziomie konkretnej organizacji. Z poziomu rządu centralnego wytyczane są tylko ogólne przesłanki polityki kadrowej. Centrum pozostawia sobie większy wpływ na zarządzanie najwyższymi stanowiskami. Zwiększa się także wymagania urzędniczego rynku pracy. Ograniczana jest stabilność zatrudniania na rzecz krótszych kontraktów. Bardziej cenione, niż uprzednio, są doświadczenia uzyskane poza sektorem publicznym. W ramach reform polityka płacowa staje się bardziej elastyczna, a wysokość płacy jest uzależniona od ocen jakości pracy.

Zalety tego ujęcia, jakie – zdaniem zwolenników – pojawiły się dzięki reformom, są następujące:

- 1) wzrost odpowiedzialności menedżerów za wyniki pracy swojej i podwładnych;
- 2) wzrost wydajności pracy i efektywności, co miało bezpośredni wpływ na jakość świadczonych przez administrację usług publicznych;
- 3) łatwiejsze przeprowadzenie zmian w administracji (*Governance in Transition Public Management Reforms in OECD Countries*, za: [Długosz, 2003: 255]).

Reformy te największy zasięg miały w krajach anglosaskich (USA, Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia), w Europie kontynentalnej miały mniej spektakularny charakter. Napotykają one jednak oponentów, którzy podnoszą argumenty dotyczące nieadekwatności zarządzania biznesowego w administracji publicznej ze względu na jej specyfikę. Zdaniem tych krytyków wprowadzenie służby cywilnej opartej na zasadzie elastyczności kontraktów menedżerskich oznacza większy zakres ingerencji polityków w proces rekrutacji do służb państwowych i osłabienie etycznego wymiaru służby dla państwa.

Inne krytyczne argumenty wysuwane wobec menedżeryzmu dotyczą takich spraw, jak:

- polityczna odpowiedzialność menedżerów sektora publicznego wobec społeczeństwa, której to umiejętności nie da się nabyć w sektorze prywatnym;
- konieczność odrodzenia ducha służby publicznej i specyficznych wartości zwłaszcza wobec licznych zagrożeń globalizacyjnych, co może być trudnym zadaniem dla menedżerów sektora prywatnego;
- wprowadzenie bezwzględnej zasady elastycznego zatrudnienia w administracji, co ogranicza dobre stosunki pracownicze i tym samym jakość pracy, a także oznacza dużą niestabilność na strategicznych stanowiskach w państwie<sup>3</sup>.

Na podstawie tej krytyki zaczyna się tworzyć nowa koncepcja administracji, tzw. zarządzanie etyczne. Nie neguje ona osiągnięć Nowej Szkoły Zarządzania, wręcz przeciwnie, większość narzędzi i technik wypracowanych przez teoretyków i praktyków tego kierunku będzie, zdaniem zwolenników etycznego zarządzania, zawsze miało zastosowanie w pracy urzędniczej. Tyle że krytyczne decyzje, wyznaczanie i wybór drogi na przyszłość wymaga myślenia w kategoriach dobra społecznego, opartego na wartościach etycznych, akceptujących i tolerujących różnice poglądowe i aspiracyjne poszczególnych jednostek, a jednocześnie pozwalających na balansowanie konfliktów indywidualnych i społecznych. Model etycznego zarządzania coraz częściej przyjmuje się jako kierunek, który może pomóc w odzyskaniu zaufania społecznego i rozwiązywaniu problemów trudnych do rozwiązania przez samą technologię zarządzania. Model ten stawia na nowe wymogi wobec urzędników, szczególnie tych na kierowniczych stanowiskach, a opiera się na ostatnich narzędziach wypracowanych w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi przez przedstawicieli Nowej Szkoły Zarządzania. Narzędzie *Competencies Based Human Resources Management* (CBHRM) jest definiowane jako „demonstrowanie możliwości pracownika w osiągnięciu wyników ilościowych o oczekiwanej jakości w ramach ograniczeń, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego środowiska”. System ten jest używany w bardzo szerokim zakresie, poczynając od testowania przyszłych pracowników, przez organizowanie systemu szkoleń, wynagrodzeń i awansów, kończąc na tworzeniu systemów organizacyjnych opartych na analogicznych zasadach. Zarówno jednak opis kompetencji, jak i system organizacyjny oparty na CBHRM nie ma monopolu na rozwiązywanie nowych problemów i stawianie nowych pytań. Jest to w najlepszym wypadku zespół dobrych technik mający na celu zarządzanie zastanymi zasobami [Dębicki, 2001: 15].

## 4. Podsumowanie

Analiza potrzeb współczesnej administracji publicznej, funkcji państwa, które w jego imieniu wypełnia administracja publiczna, oraz racjonalne spojrzenie na współczesne mechanizmy usprawniania zarządzania organizacją i zasobami

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat krytycznych argumentów dotyczących menedżeryzmu w: [Długosz, 2003: 255–256].



ludzkimi, jakie przeszły z sektora rynkowego do sektora publicznego, prowadzi do kilku zasadniczych wniosków:

Jak wskazują badania przeprowadzane w Polsce w ciągu ostatnich lat<sup>4</sup>, Polska jest bardzo zapóźniona we wprowadzaniu w życie odpowiednich procedur kadrowych. W większości urzędów administracji samorządowej nie ma zarówno formalnych, jak i nieformalnych rozwiązań i procedur zarządzania zasobami ludzkimi, istniejące zaś procedury należałoby dostosować do wymogów nowoczesnego urzędu, zdolnego do podołania obecnym i przyszłym zadaniom.

Z tego punktu widzenia po pierwsze warto w polskiej nauce zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej skupić się na takich rozwiązaniach, które nie będą systematyzowane w zależności od tego, czy są zaczerpnięte z praktyki firm i organizacji komercyjnych, czy z teorii i praktyki administracji publicznej lub innych organizacji, lecz które pozwolą na wypracowanie standardów i strategii zarządzania kadrami opartych na kryteriach efektywności i profesjonalizmu.

Po drugie proste aplikowanie do sektora publicznego reform sprawdzonych w sektorze prywatnym nie zawsze się sprawdza. Przy reformowaniu sektora publicznego, tak aby stał się on konkurencyjny dla sektora prywatnego, potrzebne jest uwzględnienie całej złożoności i kompleksowości celów i zadań publicznych, a także wszelkich politycznych, historycznych i kulturowych uwarunkowań związanych z sektorem publicznym. Jak pisze Kos Bekker, zmiany w sektorze publicznym związane są bardziej z polityką, niż z mechanizmami zarządzania, i podejście do tych reform z punktu widzenia tychże mechanizmów nie powinno być traktowane jako rozwiązanie problemów politycznych [Bekker, 2002: 30].

Reformy administracji w sektorze publicznym różnią się od reform przeprowadzanych w sektorze prywatnym, są one z reguły wielkimi przedsięwzięciami, i ich celem jest połączenie oraz ograniczanie biurokracji, a nie jej ekspansja. Poza tym wpływ przekształceń na instytucje administracji publicznej nie może jasno i jednoznacznie być przewidziany, cele ich są bowiem złożone, nieuchwytnie, zmienne, a czasami nawet wzajemnie skonfliktowane. Starym, powtarzalnym błędem jest uznanie, że istnieje jakaś jedna recepta na reformy sprawdzone w jednym miejscu i czasie, i że sprawdzą się one w innym miejscu i w innym czasie.

Wreszcie samo przeprowadzenie reorganizacji lub reform organizacyjno-procesowych oraz wprowadzenie nowej organizacji w miejsce starej nie wystarcza, ponieważ praktyka ich wprowadzania może zniszczyć ich cele oraz osłabić praktyczne znaczenie. Ostatecznie nieprawidłowe wdrożenie może doprowadzić do tego, że reformy przyniosą więcej strat niż korzyści. Dlatego tak ważna jest druga faza podjętych reform, która poświęcona jest praktycznemu wprowadzaniu ich w życie. Na tym etapie bardzo ważne jest uświadomienie wszystkim pracow-

---

<sup>4</sup> Badania w urzędach administracji lokalnej w urzędach gmin do 50 tys. mieszkańców, w latach 1999–2000, w ramach projektu „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej”, finansowane przez brytyjski Program Wspierania Samorządów Lokalnych działający w ramach Funduszu Współpracy w: [Rękawek-Pachwicewicz, 2001: 220]; oraz badania w 10 jednostkach samorządu terytorialnego zlokalizowanych na terenie województwa opolskiego w 2005 roku w: [Listwan, Tracz, 2008: 26–33].

nikom reformowanych urzędów celu i istoty reform. Osiągnąć to można przez system stałych szkoleń, programów edukacyjnych oraz przez popularyzowanie podjętych reformatorskich przedsięwzięć.

## Literatura

- Barnard Chester I. (1997), *Funkcje kierownicze*, Warszawa.
- Bednarczyk M. (2004), *W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2.
- Bekker K. (2001), *Public-Private Career Competition. The Challenges beyond 2000*, Twenty-Fifth International Congress of Administrative Science, Athens, Greece, 9–13 July 2001 [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Boć J. (2007), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Brodziński M. (2011), *Podstawowe uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce* [w:] W. Mikułowski, A. Jezierska (red. nauk.), *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej, mając mniej?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Buchacz T., Wysocki S. (2002/2003), *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna”, 5.
- Dębicki M. (2001), *Urzędnik XXI wieku* [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Długosz D. (2003), *Kadry w administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red. nauk.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
- Doktór K. (2004), *Osobliwości zarządzania personelem w administracji publicznej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2.
- Izdebski H., Kulesza M. (1998), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Kostera M. (1996), *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa.
- Koźuch B. (red.) (2000), *Kształtowanie kapitału ludzkiego firmy*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Koźuch B. (red.) (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kudrycka B. (2001), *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej* [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Listwan T., Tracz K. (2008), *Doskonalenie kadr administracji samorządowej jako czynnik jakości usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie”, 2.
- Ludwiczynski A. (2000), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polska Fundacja Promocji Kadr, Warszawa.
- Mikułowski W. (2004), *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem* [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red. nauk.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Rękawek-Pachwicewicz M. (2001), *Procedury kadrowe w polskim samorządzie terytorialnym w świetle regulacji prawnych* [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Zieliński E. (1999), *Nauka o państwie i polityce*, Elipsa, Warszawa.



*Jarosław Hermaszewski*  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

# ANALIZA SKUTECZNOŚCI STOSOWANIA NOWOCZESNYCH INSTRUMENTÓW WSPOMAGANIA ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE WYZWAŃ STAWIANYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## Abstract

### **Analysis of the efficiency management of local government against the challenges of public administration**

Modern management of a local government implies the use the various instruments supporting the decision making process. Long-term financial planning is becoming a necessity in the face of constant government deficit of local government. However, system solutions requiring the government to draw up various planning documents do not always produce the expected result. Perhaps the same definition of indicators, the corresponding limits allowable debt (in modified form in relation to the previous limits of debt) would have been sufficient to local government to draw more attention to effectiveness public spending, rather than decreasing the efficiency of their actions.

**Keywords:** public management, effectiveness and efficiency, long-term planning

## Streszczenie

Nowoczesne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego wiąże się ze stosowaniem różnych instrumentów wspomagających proces zarządzania. Wieloletnie planowanie finansów staje się koniecznością w obliczu stale występującego deficytu podsektora samorządowego. Rozwiązania systemowe, nakładające na samorząd obowiązek sporządzania różnych dokumentów planistycznych, nie zawsze jednak przynoszą spodziewany skutek. Być może samo określenie wskaźników dopuszczających odpowiednie limity zadłużeń (w formie zmodyfikowanej w stosunku do wcześniejszych limitów długu) byłyby wystarczające, aby samorządy zwróciły baczniejszą uwagę na zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych, a nie zmniejszałyby to ich skuteczności działania.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, efektywność i skuteczność, planowanie wieloletnie

## Wstęp

Ostatnie lata w administracji samorządowej przynoszą wiele regulacji prawnych zmierzających do zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Zmieniona w 2009 roku ustawa o finansach publicznych wprowadziła instrumenty i narzędzia wspomagania zarządzania, które w założeniu miały usprawnić funkcjonowanie administracji publicznej, a przede wszystkim wprowadzić wieloletnie planowanie zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jak twierdzi Marek Dylewski,

[...] najbardziej pożądanym ujęciem zakresu planowania budżetowego będzie takie integrowanie działań planistycznych, w którym budżet jest podstawowym narzędziem tego procesu, ale scalanie wszystkich zasobów wraz ze wszystkimi skutkami ich wykorzystania powinno dotyczyć całości działalności jednostki samorządu terytorialnego [Dylewski, 2007: 296].

Mimo że już wcześniejsze regulacje prawne obligowały gminy do wieloletniego planowania, to ograniczało się ono do wydatków majątkowych (tzw. WPI – wieloletnie plany inwestycyjne) i prognozy kwot długu. Obecne regulacje w zakresie konstrukcji budżetu w układzie wieloletnim w sposób znaczący zmieniają filozofię wydatkowania środków publicznych.

Wieloletnie planowanie budżetowe nie jest nowością w sprawnie funkcjonujących gospodarkach. Uznawane jest za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Dlatego też jest duży nacisk na wprowadzenie w budżecie państwa mechanizmów wieloletniego planowania finansowego stanowiącego istotny element budżetowania zadaniowego. Jak wskazuje Teresa Lubińska, istotą budżetu zadaniowego jest „wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (realizacji zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników” [2009: 9]. Według stanowiska Ministerstwa Finansów (zapisanego w *Uzasadnieniu do ustawy o finansach publicznych*)

[...] implementacja rozwiązań opierających funkcjonowanie systemu finansów państwa na zadaniowym charakterze wydatków publicznych – w znacznie większym niż dotychczas stopniu – ma wprowadzić nowoczesne metody zarządzania finansami państwa, działając na poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarki środkami publicznymi [dostęp: 10.02.2012].

Analogicznie do budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego również są zobligowane do planowania wieloletniego przez opracowywanie wieloletnich prognoz finansowych. Istota budżetowania zadaniowego w sektorze samorządowym jest sprawą nie do końca uregulowaną. Pomimo pewnych zapisów w ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych samorządy *de facto* nie są zobligowane do zadaniowego traktowania wydatków publicznych [Puchacz, 2009: 54].

## Przedmiot badań

Przedmiotem badań prowadzonych przez autora niniejszego artykułu są nowoczesne instrumenty wspomagania zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i ich znaczenie w zwiększaniu skuteczności zarządzania. Skuteczność zarządzania według encyklopedii zarządzania rozumiana jest jako „działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”, staje się punktem wyjścia analiz wykorzystywania znanych z sektora prywatnego instrumentów wspomagania zarządzania. Analizie zostały poddane następujące instrumenty:

- wieloletnie plany inwestycyjne (które do 2009 roku były obligatoryjnym dokumentem),
- wieloletnia prognoza finansowa (jako obligatoryjny dokument),
- budżet zadaniowy (jako dobrowolny dokument).

Analizując wykorzystywanie tych instrumentów w gminach oraz zebrane informacje od osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich sporządzanie i stosowanie, chciałbym wskazać zagadnienia problemowe w ich skutecznym i efektywnym stosowaniu. Zasady skuteczności i efektywności są podstawowe w administracji publicznej, ponieważ, jak twierdzi Lubińska, „decydują o sprawności organizacji dzięki ich ścisłemu powiązaniu” [2009: 38]. Moje uwagi są oparte na obserwacji praktyki zarządzania finansami w samorządach terytorialnych, gdzie miałem bezpośredni kontakt z planowaniem i zarządzaniem finansami. W swoich materiałach wykorzystałem badania sondażowe przeprowadzone w samorządach województwa lubuskiego, a odnoszące się do oceny nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania widziane oczami decydentów (wójtów, burmistrzów, prezydentów) i skarbników.

Analizując obecne ustawodawstwo w zakresie nakładania obowiązków na samorządy terytorialne w zakresie planowania strategicznego (wieloletniego), należy cofnąć się do uregulowań zawartych w ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Już wtedy bowiem zapisano, że

[...] wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania jak najlepszych efektów z danych nakładów,
- 2) w sposób umożliwiających terminową realizację zadań publicznych,
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań [Ustawa, 2005, art. 35].

Z tych regulacji można było wnioskować, że od samorządów oczekuje się perspektywicznego spojrzenia na wydatki publiczne. Należy jednak zauważyć, że w praktyce gminy dokonywały jedynie wieloletniego planowania wydatków majątkowych. Stąd też sama nazwa dokumentu: wieloletni plan inwestycyjny, w skrócie nazywany WPI. Mimo że z formalnego punktu widzenia WPI było dokumentem zawierającym listę zadań inwestycyjnych, to jego istotę można określić jako proces decyzyjny ukierunkowany na wybór najlepszych rozwiązań inwestycyjnych służących rozwojowi danego terytorium, uwzględniający jego specyfikę i oczekiwania społeczne.

To, co stanowi o istocie planowania wieloletniego, to odpowiednie skoordynowanie różnego rodzaju dokumentów planistycznych. W szczególności chodzi o strategię rozwoju lokalnego, programy dotyczące ładu przestrzennego z uwzględnieniem oczekiwań społecznych i możliwości finansowych danego samorządu. Dostosowanie się samorządów do tych wymogów formalnoprawnych zmieniło w sposób znaczący postrzeganie budżetów gmin – nie jako jedynie źródła wydatkowania środków publicznych. Od początku samorządności w Polsce władze gmin szczególną uwagę zwracają na wydatki majątkowe, mając w świadomości, że o istocie rozwoju lokalnego decydują nakłady inwestycyjne. Ciągłe borykanie się z nowymi zadaniami publicznymi i stałym brakiem źródeł ich finansowania w głównej mierze wpływa na ograniczanie wydatków rozwojowych. Dzięki wsparciu unijnemu gminy uniknęły jednak znaczącego obniżenia nakładów na inwestycje. Jak zauważyła Maria Jastrzębska, rok 2009 był kulminacyjny dla realizacji wydatków, dzięki czemu gminy miały możliwość realizacji zadań inwestycyjnych, których z pewnością nie zrealizowałyby bez tego wsparcia [2011: 19].

Samo pozyskanie środków unijnych wymuszało na gminach większą dyscyplinę wydatkową. System kontroli projektów unijnych na etapie aplikacji i rozliczania podlega regulacjom prawa unijnego i krajowego, wprowadzając tzw. dualizm reżimów prawnych [Miemieć, 2012: 34].

Pojawia się zatem pytanie, czy obligatoryjne (dotyczy to WPF [Wieloletnia Prognoza Finansowa] w samorządach) wprowadzanie kolejnych uregulowań zwiększających dyscyplinę finansów publicznych staje się koniecznością. Odpowiedzi można upatrywać w braku przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych [Ruśkowski, Salachna, 2007: 34] czy w powiązaniu dopuszczalnego deficytu JST (jednostek samorządu terytorialnego) z poziomem długu publicznego. Wiele na ten temat zostało już powiedziane, ale ciągle budzi wątpliwość, czy wprowadzanie dodatkowych dokumentów planistycznych rzeczywiście służy poprawieniu skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych. Czy być może staje się kolejnym prężerzem dla zarówno skarbników, jak i dysponentów środków publicznych (tj. włodarzy miast i gmin)? Od tego, jak są do tego przekonani bezpośrednio odpowiedzialni za sporządzanie dokumentów, wiele zależy. Dlatego też ważne jest ich stanowisko w tej sprawie.

## Wyniki badań i interpretacja

Analizę opinii skarbników i wójtów/burmistrzów/prezydentów<sup>1</sup> odnośnie do wprowadzania nowych instrumentów wspomagania zarządzania przeprowadzono w województwie lubuskim w 2011 roku. Badaniami sondażowymi starano się objąć wszystkie samorządy gminne województwa (tj. 83 gminy, w tym miasta na

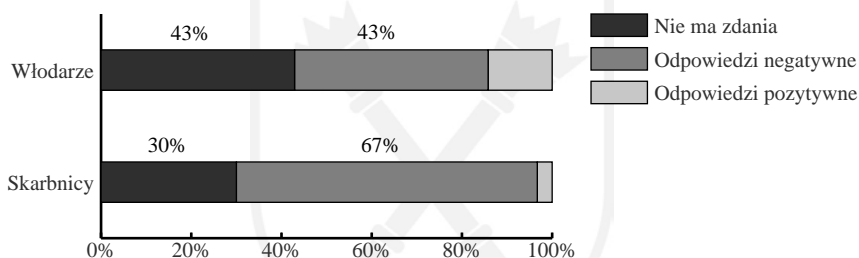
---

<sup>1</sup> W dalszej części artykułu jest stosowana forma skrótowa określająca organ wykonawczy gminy (wójt/burmistrz/prezydent) jako włodarz gminy.

prawach powiatu). Podczas dwóch spotkań<sup>2</sup> (jedno ze skarbnikami JST, drugie z wóldarzami gmin) rozdano ankiety w podziale na dwie grupy (skarbnicy i wóldarze). Zebrano łącznie 88 ankiet, w tym 60 od skarbników i 28 od wóldarzy. Założeniem badających było uzyskanie od tych dwóch grup ankietowanych niezależnych od siebie opinii. Ankieta składała się z 9 pytań zamkniętych, w których można było udzielać odpowiedzi w zakresie: „zdecydowanie tak”, „raczej tak”, „nie wiem”, „raczej nie”, „zdecydowanie nie”. Dla celów analizy (tylko 7 pytań) odpowiedzi pogrupowano w trzy zestawy: odpowiedzi pozytywne („zdecydowanie tak” i „raczej tak”), odpowiedzi negatywne („zdecydowanie nie” i „raczej nie”) oraz: ankietowany nie ma zdania. Dodatkowo została przeprowadzona analiza krzyżowa zgodności odpowiedzi.

Pierwsze pytanie w ankiecie dotyczyło opinii ankietowanych na temat wprowadzenia do obowiązków gminy stosowania kolejnych instrumentów wspomagających zarządzanie, i jak to wpływa na poprawę efektywności gospodarowania środkami pieniężnymi gminy (wykres 1). Efektywność, jako kategoria ekonomiczna, służy „pomiarowi kosztów wytworzenia dóbr i usług o określonych cechach” [Lubińska i in., 2011: 54].

1. Czy wprowadzenie do zarządzania gminą kolejnych narzędzi wspomaganie zarządzania poprawi efektywność gospodarowania środkami pieniężnymi gminy?



Wykres 1. Pytanie ankietowe nr 1

Źródło: opracowanie własne.

Efektywność wydatkowania środków publicznych w tym przypadku jest rozumiana jako zależność zaangażowania służb finansowych i decydentów w przygotowaniu i wykorzystywaniu dokumentów strategicznych do rezultatów mierzonych przejrzystością i zrozumieniem zasad wydatkowania środków publicznych. Chodziło o takie instrumenty, jak: wieloletnia prognoza finansowa i budżet zadaniowy.

<sup>2</sup> Chodzi o spotkania zorganizowane przez: Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze (szkolenie wyjazdowe dla skarbników województwa lubuskiego w Jesionce w okresie 21–23 września 2011 r.) oraz Zrzeszenie Wóldtów, Burmistrzów i Prezydentów gmin województwa lubuskiego (konwent w dniu 6 października 2011 r.).



W grupie skarbników aż 66,7% odpowiedzi było negatywnych, a tylko 30% pozytywnych. Może to świadczyć o tym, że służby finansowe gmin nie upatrują w nowoczesnych instrumentach wspomagania zarządzania tych elementów, które służą poprawie przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Takie stanowisko skarbników może być uzasadnione tym, że w ich ocenie o efektywności wydatkowania środków publicznych nie decydują formalne dokumenty czy coraz to nowe układy ewidencji budżetowej, a jedynie zmiana mentalności dysponentów i menedżerski stosunek do realizacji wydatków budżetowych. Jak twierdzi Witold Kieżun, „przekształcenie administracji publicznej w elastyczny, objęty indywidualną inicjatywą aparat wymaga odpowiedniego przygotowania kadr” [Kieżun, 2004].

Stanowisko wóldarzy gmin w tej sprawie było bardziej wyrównane. Po 42,9% było odpowiedzi pozytywnych i negatywnych. Oznaczać to może, że w stosowaniu nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania organ wykonawczy widzi szansę na usprawnienie systemu informacyjnego w zakresie wieloletniej, realnej perspektywy finansowania wydatków budżetowych.

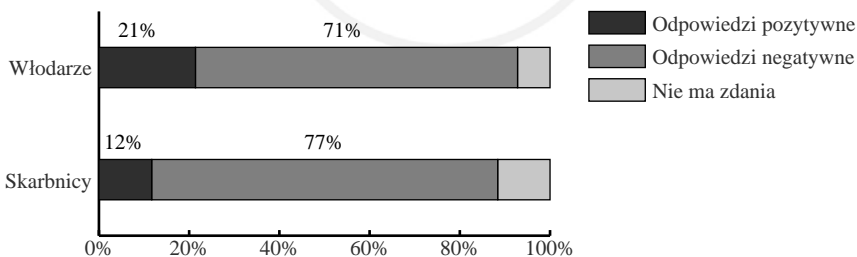
Kolejne pytanie nawiązywało do pytania pierwszego i brzmiało: Czy przed wprowadzeniem instrumentów WPI i WPF gospodarowanie środkami gminy było mniej racjonalne? (wykres 2).

Racjonalność gospodarowania środkami publicznymi, zgodnie z *Uzasadnieniem do ustawy o finansach publicznych*, oznacza

[...] wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych [2009].

Analizując odpowiedzi skarbników i wóldarzy, wyraźnie zaznacza się stanowisko negatywne. Oznacza to, że samorządowcy nie widzą tak istotnych zalet w planowaniu wieloletnim, ujętym w dokumentach WPI i WPF.

2. Czy przed wprowadzeniem instrumentów WPI i WPF gospodarowanie środkami gminy było mniej racjonalne?



Wykres 2. Pytanie ankietowe nr 2

Źródło: opracowanie własne.

Niewiele niższy wskaźnik odpowiedzi negatywnej u wóldarzy gmin może mieć związek z wcześniej udzieloną odpowiedzią, w której wóldarze w dokumentach planistycznych dostrzegają szansę na poprawę efektywności gospoda-

rowania środkami publicznymi. Prawdopodobnie ci, którzy zmierzają do rzeczywistej poprawy efektywności (nie tylko w kategoriach) czytelnej informacji uważają, że wprowadzenie wieloletniego planowania jest uzasadnione w postaci dokumentów WPI i WPF, a przed ich wprowadzeniem samo zarządzanie finansami było mniej efektywne.

Dokonując analizy krzyżowej dwóch pytań, można pozyskać informację o stałości przekonań skarbników i wóldarzy gmin co do wprowadzenia wieloletniego planowania. Analiza krzyżowa informuje o zgodności odpowiedzi, sprzeczności odpowiedzi i niepewności odpowiedzi (tab. 1).

Tabela 1

Zestawienie krzyżowe odpowiedzi na pytania nr 1 i 2 [%]

	Zgodność odpowiedzi	Sprzeczność odpowiedzi	Niepewność odpowiedzi
Skarbnicy	61,7	8,3	18,3
Wóldarze	50,0	7,1	21,4

Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby niniejszej analizy wprowadzono następujące definicje:

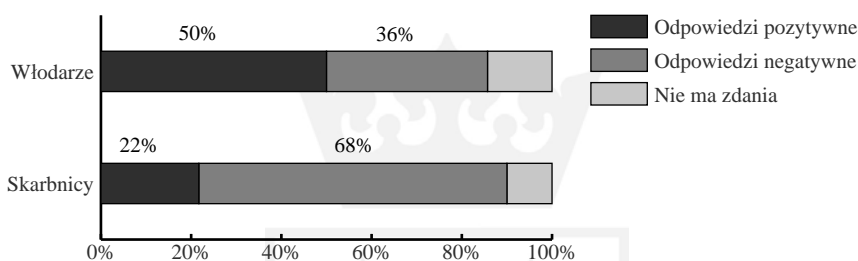
- Definicja zgodności odpowiedzi  
Zgodność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze i drugie pytanie udziela takiej samej odpowiedzi: pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”) lub negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”).
- Definicja sprzeczności odpowiedzi  
Sprzeczność odpowiedzi występuje, gdy odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi: „zdecydowanie tak”, a na drugie pytanie udziela odpowiedzi: „zdecydowanie nie” – lub występuje sytuacja odwrotna.
- Definicja niepewności odpowiedzi  
Niepewność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej, a na drugie pytanie udziela odpowiedzi „nie wiem” – lub zachodzi sytuacja odwrotna.

Jak można zauważyć, ankietowani skarbnicy wykazują wyższy odsetek zgodności odpowiedzi. Oznacza to, że ich przekonania co do skuteczności wprowadzenia nowoczesnych instrumentów zarządzania są bardziej stałe. U wóldarzy gmin odnośnie do tego samego zagadnienia można zauważyć podzielone opinie lub przekonanie, że bez stosowania nowego instrumentarium zarządzanie gminą również może być skuteczne. Analizując głębiej zgodność odpowiedzi, zauważamy, że wśród skarbników tylko 8% wskazuje zgodność pozytywną (tzn. odpowiedzi w obu pytaniach są pozytywne), co jest niepokojące. W odniesieniu do wóldarzy gmin zgodność pozytywną wykazało aż 28% spośród ogółu zgodnych odpowiedzi.

Kolejne trzy pytania w badaniu sondażowym dotyczyły poszczególnych instrumentów wspomagania zarządzania. W pytaniu trzecim chciano uzyskać odpowiedź, czy WPI wpłynął na zwiększenie racjonalności wydatków inwestycyjnych (wykres 3).

Jak można odczytać z wykresu, ponad 2/3 skarbników uważa, że samo przygotowanie WPI w żaden sposób nie wpływa na zwiększenie racjonalności wydatków inwestycyjnych. Takie stanowisko skarbników potwierdza ich małe zaufanie do obowiązku szczegółowego planowania inwestycji. Z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikami wynika, że ich stanowisko jest jednoznaczne, że o zwiększeniu lub zmniejszeniu racjonalności wydatków może decydować wójt, burmistrz czy prezydent przez własne procedury planistyczne i dyscyplinę budżetową. Czy to będzie wieloletni plan inwestycyjny, czy to będzie strategia rozwoju, czy inny dokument określający perspektywę wieloletnią (w zakresie inwestycji), to z punktu widzenia racjonalizowania wydatków nie ma znaczenia.

3. Czy instrument w postaci WPI wpłynął na zwiększenie racjonalności wydatków inwestycyjnych?



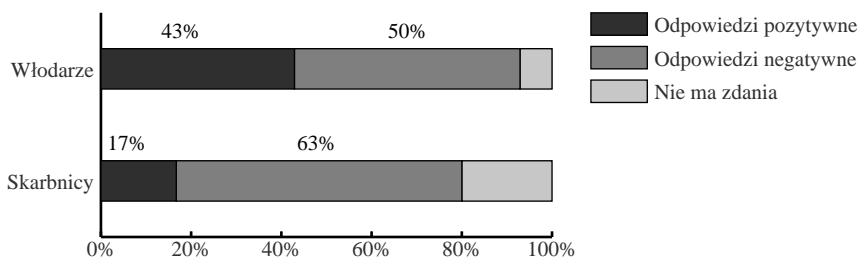
Wykres 3. Pytanie ankietowe nr 3

Źródło: opracowanie własne.

Ciekawe są odpowiedzi wóldarzy gmin, którzy w 50% odpowiadają pozytywnie, ale aż 15% z nich nie ma zdania. Brak zdania w tej sprawie może jednak świadczyć o braku przekonania co do konieczności sporządzania WPI.

W kolejnym pytaniu chciano uzyskać odpowiedzi, jak samorządowcy postrzegają budżetowanie zadaniowe (wykres 4).

4. Czy wprowadzenie obowiązku budżetowania zadaniowego usprawni zarządzanie finansami gminy?



Wykres 4. Pytanie ankietowe nr 4

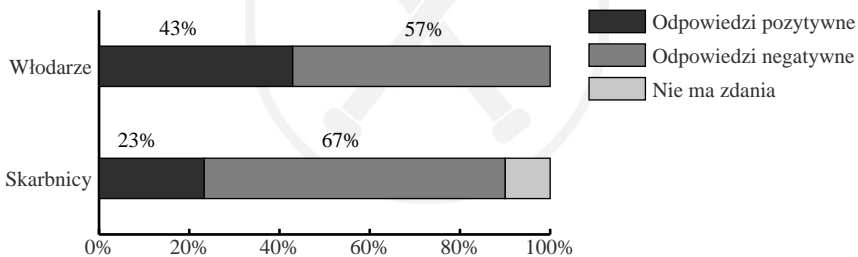
Źródło: opracowanie własne.

Wiadomo, że sporządzanie budżetowania zadaniowego nie jest koniecznością w jednostkach samorządu terytorialnego (w przeciwieństwie do budżetu państwa). Można jednak oczekiwać, że taki obowiązek zostanie narzucony (obligatoryjnie) również na samorządy. Analizując udzielone odpowiedzi, można zauważyć dużą zgodność odpowiedzi skarbników i wóldarzy gmin. Jest to jednak „pesymistyczna zgodność” – większość samorządowców nie upatruje w budżetowaniu zadaniowym instrumentu usprawniającego zarządzanie finansami gmin.

Niskie przekonanie do budżetowania zadaniowego, pomimo opisywanych już w literaturze wzorców jego stosowania, może być wynikiem braku jasno określonego standardu takiego dokumentu oraz procedur jego wprowadzania w życie. Nie ma też czytelnych i obiektywnych przesłanek co do korzyści wynikających z jego zastosowania. O ile planowanie wieloletnie (w ocenie skarbników) ma pewien walor aplikacyjny, o tyle budżetowanie w układzie zadaniowym nie do końca (w ich ocenie) jest konieczne. Wielu wóldarzy gmin wypowiada się o nadrzędnej roli spojrzenia zadaniowego, przedstawiając swoje budżety tradycyjne jako element właśnie takiego stanowiska. Pocięszające może być to, że pomimo tradycyjnej klasyfikacji budżetowej wielu samorządowców wymaga od swoich służb rozpisywania poszczęgólnych rozdziałów na formalne zadania. W związku z tym większość samorządowców z dużym dystansem podchodzi do formalnego budżetowania zadaniowego.

Kolejne pytanie dotyczyło Wieloletniej Prognozy Finansowej i rezultatów po jej wprowadzeniu. Po dwóch latach obowiązkowego sporządzania prognoz finansowych ocena tych dokumentów jest również negatywna (wykres 5).

5. Czy wprowadzenie WPF poprawiło skuteczność planowania finansów gminy?



Wykres 5. Pytanie ankietowe nr 5

Źródło: opracowanie własne.

Ponad 2/3 skarbników nie stwierdziło poprawy w planowaniu finansów gminy. Podobne zdanie ma ponad połowa wóldarzy gmin. Wdaje się, że taka ocena samej prognozy jest wynikiem zbyt częstych i zasadniczych zmian w sprawozdawczości budżetowej. Wcześniejsze dokumenty planistyczne, to jest wieloletnie plany finansowe oraz prognoza długu, w dużej części wyczerpywały zakres informacyjny dzisiejszej wieloletniej prognozy finansowej. Dodatkowo, jak twierdzi Ewa Czołpińska,

[...] idea bazowania przez JST w dłuższej perspektywie czasowej na stabilnym, priorytetowym, zapewniającym ciągłość realizacji zadań dokumencie została zachwiana poprzez konstrukcje przepisów nowej ustawy o finansach publicznych, które sprowadziły rolę WPF do czysto formalnej, wtórnej w stosunku do zapisów zawartych w uchwałach budżetowych [2010: 43].

Niechęć do ciągłych zmian i dostosowywania się do pomysłów narzucanych z góry przekłada się na duży opór w zrozumieniu istoty WPF-u.

Przedstawione powyżej trzy pytania zostały poddane analizie krzyżowej. Analiza krzyżowa została przeprowadzona w celu pozyskania informacji o zgodności lub sprzeczności w udzielanych odpowiedziach. W tabeli 2 zaprezentowano wyniki analiz. Na potrzeby powyższej analizy krzyżowej zdefiniowano pojęcie zgodności odpowiedzi:

- Definicja zgodności odpowiedzi

Zgodność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na wszystkie trzy pytania udziela takiej samej odpowiedzi: pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”) lub negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”).

Tabela 2

Zestawienie krzyżowe odpowiedzi na pytania nr 3, 4 i 5 [%]

	Zgodność odpowiedzi			Zdecydowanych odpowiedzi na „nie”		
	Ogółem	W tym pozytywnych	W tym negatywnych	WPI	BZ	WPF
Skarbnicy	48,3	10,3	89,7	30,0	28,3	21,7
Włodarze	71,4	50,0	50,0	21,4	21,4	28,6

Źródło: opracowanie własne.

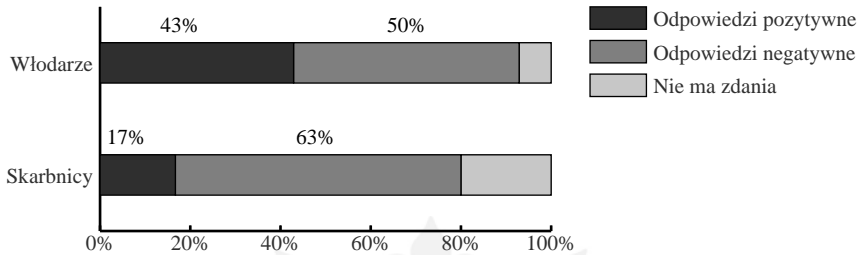
Jak można zauważyć, wśród skarbników występuje mała zgodność odpowiedzi. Oznacza to, że jest różne postrzeganie tych instrumentów. Bardziej zgodni w odpowiedziach są włodarze gmin, którzy pomimo że ich ocena jest w połowie pozytywna i negatywna, w zdecydowanej większości tak samo oceniają przedmiotowe instrumenty. To, co może niepokoić, to fakt, że wśród skarbników aż 90% uważa, że nowoczesne narzędzia wspomaganie zarządzania są w ogóle niepotrzebne.

Jeżeli przyjrzymy się ocenom „zdecydowanie nie”, to można zauważyć odwrotność wyników: skarbnicy najmniejszym zaufaniem darzą wieloletnie plany inwestycyjne, włodarze gmin natomiast – wieloletnie prognozy finansowe. Wytłumaczeniem takich ocen może być to, że WPF stało się instrumentem bieżącego zarządzania finansami przez skarbników, i ich przyzwyczajenie do niego jest największe. Dla włodarzy gmin WPI były przeglądowymi planami, w których można było ujmować wszystkie planowane inwestycje, stąd też były łatwiejsze w odczycie.

Ciekawe jest również to, że zarówno skarbnicy, jak i włodarze gmin nie najgorzej wypowiadają się (na tle pozostałych instrumentów) o budżetach zadaniowych, pomimo że ten instrument nie został jeszcze obligatoryjnie wprowadzony do stosowania przez samorządy.

Kolejne pytania zadane w ankiecie dotyczyły powiązania nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania z racjonalizowaniem wydatków publicznych (wykres 6).

6. Czy WPI, WPF i budżet zadaniowy są ściśle powiązane z racjonalizacją gospodarki finansowej gminy?



Wykres 6. Pytanie ankietowe nr 6

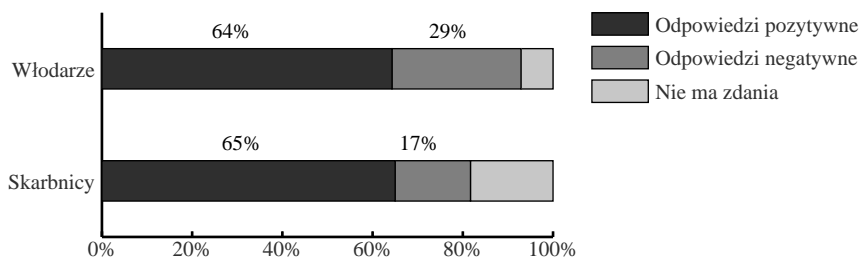
Źródło: opracowanie własne.

Racjonalizowanie wydatków publicznych stanowi integrację kategorii efektywności i skuteczności [Lubińska i in., 2011: 56]. Jak to określił Tadeusz Pszczołowski, racjonalne działanie to takie, które „nie ma cech negatywnych, a są same pozytywne, i to takie, które określilibyśmy jako najbardziej skuteczne, najbardziej zręczne, najbardziej prawidłowe, najbardziej oszczędne” [1976: 15].

W pytaniu 6 starano się uzyskać odpowiedź, jak samorządowcy postrzegają poszczególne instrumenty. Analiza wyników odpowiedzi jest niepokojąca. Ponad 60% skarbników i 50% włódarzy gmin nie widzi związku nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania z racjonalizowaniem wydatków publicznych. Być może takie postrzeżenie jest wynikiem jedynie formalnoprawnego identyfikowania tych dokumentów. Nie są one narzędziami wspierania decyzji strategicznych, stanowią jedynie obowiązek dokumentacyjny.

Potwierdzeniem takiego stanowiska jest odpowiedź na kolejne pytanie (wykres 7). Wyraźnie można zauważyć, że w zgodnej ocenie skarbników i włódarzy gmin zarządzanie gminą (patrz: również finansami) bez wspomnianych instrumentów też może być racjonalne. Oznaczać to może, że gospodarka finansowa i zarządzanie w gminach jest bardzo zindywidualizowane, a ocena efektywności i skuteczności tych działań na podstawie formalnie sporządzanych dokumentów mija się z celem. W związku z tym nasuwa się pytanie o sens obligatoryjnego wprowadzania nowoczesnych instrumentów wspomagania zarządzania, skoro samorządowcy doskonale mogą sobie bez nich poradzić? To pytanie staje się zasadnicze w kontekście zmian w administracji samorządowej.

7. Czy zarządzanie gmin bez instrumentów WPI, WPF i budżetu zadaniowego może być racjonalne?



Wykres 7. Pytanie ankietowe nr 7

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując analizy krzyżowej dwóch poprzednich pytań, można określić przekonanie decydentów do słuszności swojego stanowiska (tab. 3).

Tabela 3

Zestawienie krzyżowe odpowiedzi na pytania nr 6 i 7 [%]

	Zgodność odpowiedzi	Sprzeczność odpowiedzi	Umiarkowane zaufanie
Skarbnicy	48,3	6,7	36,7
Włodarze	78,6	0,0	14,3

Źródło: opracowanie własne.

Na potrzeby powyższej analizy krzyżowej zdefiniowano pojęcie zgodności i sprzeczności odpowiedzi oraz umiarkowanego zaufania.

- Definicja zgodności odpowiedzi  
Zgodność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”), na drugie pytanie udziela natomiast odpowiedzi negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”) – lub występuje sytuacja odwrotna.
- Definicja sprzeczności odpowiedzi  
Sprzeczność odpowiedzi występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze i drugie pytanie udziela odpowiedzi negatywnej („zdecydowanie nie” lub „raczej nie”).
- Definicja umiarkowanego zaufania  
Umiarkowane zaufanie występuje, jeżeli odpowiadający na pierwsze pytanie udziela odpowiedzi pozytywnej („zdecydowanie tak” lub „raczej tak”), na drugie natomiast nie ma zdania („nie wiem”) – lub zachodzi sytuacja odwrotna.

Jak można zauważyć, włodarze gmin wykazują większą zgodność odpowiedzi niż skarbnicy. Oznacza to, że jeżeli włodarze są przekonani co do istotności nowoczesnych narzędzi zarządzania, to też jednoznacznie uważają, że bez tych

instrumentów zarządzanie nie jest efektywne i skuteczne, lub odwrotnie – to znaczy, że nie są przekonani do nowoczesnych narzędzi wspomaganie zarządzania, ponieważ mają duże poczucie swojej skuteczności działania bez nakazanych instrumentów. Analizując te stanowiska głębiej, można odczytać, że 36% z nich stosuje wariant pierwszy, 64% jest bliżej drugiego stwierdzenia.

Analiza sprzeczności odpowiedzi wykazała, że wśród władarzy nie występuje sprzeczność, niewielki natomiast odsetek skarbników wpisało sprzeczne z logiką odpowiedzi. Przy braku zgodności odpowiedzi u skarbników można zauważyć umiarkowane zaufanie. Oznacza to w większości przypadków, że nie mają oni zdania co do związku nowoczesnych narzędzi zarządzania z racjonalizacją gospodarki finansowej gminy.

## Podsumowanie

Wprowadzenie nowoczesnych instrumentów wspomaganie zarządzania do administracji samorządowej staje się podstawą procesu strategicznego zarządzania. Zarządzanie strategiczne, jak określa Zdzisław Pięrciński, „obejmuje problematykę natury ekonomicznej oraz organizacyjnej, ale także sferę problemów informacyjnych i informatycznych oraz metod analitycznych i podejmowania decyzji” [1997, s. 18]

Jak jednak wskazuje praktyka, nie zawsze założenia ustawodawcy odnoszą zamierzony skutek. Wprowadzanie kolejnych formalnych obowiązków, przy braku jasnych i przejrzystych reguł ich stosowania oraz towarzyszących temu problemów interpretacyjnych, powoduje znaczny opór środowisk samorządowych do ich wprowadzania. Systematyczne planowanie wieloletnie oraz formułowanie strategii rozwojowych stało się już standardem większości samorządów, poczucie własnej skuteczności w działaniu jest również na wysokim poziomie, zatem konieczność stosowania różnego instrumentarium wspomaganie zarządzania nie powinna być „przykrym obowiązkiem”, lecz „słuszną koniecznością” służącą usprawnieniu i wystandaryzowaniu procedur postępowania z nadmiernym zadłużaniem się samorządów oraz zwiększeniu skuteczności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

## Literatura

- Czołpińska E. (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, 5.
- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2011), *Znaczenie bezwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2010*, „Finanse Komunalne”, 10.



- Lubińska T. (red.) (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (red.) (2011), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa
- Lubińska T. i in. (2011), *Budżet zadaniowy jako nurt prac proefektywnościowych w obszarze Nowego Zarządzania Publicznego*, w: T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Miemic W. (2012), *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne”, 1–2.
- Pierścionek Z. (1997), *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa.
- Pszczółowski T. (1976), *Zasady sprawnego działania*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Puchacz K. (2009), *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Ruśkowski E., Salachna J. (red.) (2007), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz praktyczny*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.

## Źródła internetowe

- Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych* (2009), [http://finanse-publiczne.pl/materialy/MF\\_projekt\\_ustawy\\_o\\_finansach\\_publicznych\\_u.pdf](http://finanse-publiczne.pl/materialy/MF_projekt_ustawy_o_finansach_publicznych_u.pdf) [dostęp: 10.02.2012].
- Encyklopedia zarządzania*, <http://mfiles.pl/pl/index.php/Skuteczno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 10.02.2012].
- Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, [www.regioportal.pl/pl28/teksty1914](http://www.regioportal.pl/pl28/teksty1914) [dostęp: 10.02.2012].
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre\\_panstwo\\_2004.htm](http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm) [dostęp: 10.02.2012].

## Akty prawne

- Ustawa (2005) o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
- Ustawa (2009) o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

*Paweł Romaniuk*  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## WPŁYW PROCEDUR I DZIAŁAŃ AUDYTOWYCH NA SPOSÓB ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Abstract

#### **The impact of procedures and audit activities on the management of local government units**

In today's local government territorial function of specific rules and processes that serve to achieve specific objectives and results. But the very existence and functioning of the operating principles and processes does not guarantee the full success of the government, if they are not accompanied by appropriate mechanisms for internal audit. Internal audit is an activity independent, objective assurance and advisory, which aims to add value and improve the organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by systematically and disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and corporate governance. Internal audit is primarily a tool to help managers of the unit, giving the possibility of efficient and effective management of all processes. Internal audit is also an instrument to support the majority decision-making processes undertaken by managers, through careful management of all resources held by the entity.

**Keywords:** management, public administration, local government, internal audit

### Streszczenie

Samorządy terytorialne realizują ustawowe zadania, zmierzając do osiągnięcia zamierzonych celów i wyników. Samo istnienie i funkcjonowanie wyznaczonych zasad działania i procesów nie zagwarantuje pełnego sukcesu danego samorządu, jeśli nie będą im towarzyszyć odpowiednio wspierające je mechanizmy. Pomocnym narzędziem wspierającym kierowników jednostek samorządu terytorialnego w sprawnym i skutecznym zarządzaniu wszystkimi procesami – jest komórka audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną, obiektywnie zapewniającą i doradcą, której celem jest przysporzenie wartości dodanej i usprawnienie działalności operacyjnej przez dostarczenie określonej informacji zarządzającym daną organizacją. W artykule zaprezentowano działania procedur audytu wewnętrznego na sposób zarządzania w samorządzie terytorialnym.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, publiczne zarządzanie, samorząd terytorialny, audyt wewnętrzny

## Wstęp

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (JST) dążą do realizacji wyznaczonych celów. Cele te bywają często różnie zdefiniowane. Wyrażają się one przede wszystkim w dążeniu do pełnej zgodności podejmowanych działań z przepisami prawa (zasada legalności) oraz zagwarantowaniu, że taka polityka finansowa jest realizowana w sposób rzetelny oraz przejrzysty. Pomocnym narzędziem do osiągnięcia powyższych celów jest odpowiednio skonstruowany system kontroli wewnętrznej (nazywany obecnie systemem kontroli zarządczej) oraz system funkcjonowania audytu wewnętrznego wspartego odpowiednimi procedurami [Winiarska, 2005: 43–65]. Przeprowadzona analiza – przez uczestniczenie i obserwację procesów zachodzących w administracji samorządowej – wykazała, że system kontroli wewnętrznej oraz system audytu wewnętrznego nie może prawidłowo funkcjonować bez właściwie przygotowanych procedur oraz odpowiednio wyszkolonej i zmotywowanej kadry. To przede wszystkim ludzie stanowią o skuteczności wszelkich systemów ochronnych w jednostce, wyznaczaniu celów oraz wskazaniu sposobu ich osiągnięcia. W sytuacjach zagrożeń związanych z trudnością realizacji wskazanych celów w nieustannie zmieniających się uwarunkowaniach organizacyjnych oraz prawnych trzeba natomiast systematycznie dokonywać oceny systemu kontroli zarządczej będącej nowym wyzwaniem dla jednostek sektora finansów publicznych. Należy także szybko wprowadzać działania zaradcze oraz nauczyć się wprowadzania nowych, innowacyjnych rozwiązań, które pomogą samorządom zrealizować wyznaczone cele i dadzą kierownikom jednostek zapewnienie, że wszystkie wdrożone procesy są niezagrożone i realizowane zgodnie z przyjętymi harmonogramami.

## Zarządzanie publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Analiza wpływu regulacji procedur audytowych na zarządzanie w samorządach terytorialnych wymaga nowego spojrzenia na specyfikę zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych. Punktem wyjścia jest tutaj pojęcie zarządzania.

Peter Drucker zwrócił szczególną uwagę, że termin „zarządzanie”, oznaczający realizowanie pewnych procesów, istnieje od dawna. Warto mieć także świadomość, że właśnie w sferze publicznej zarządzanie jest najbardziej potrzebne [Drucker, 2000: 114–120]. Na efektywne zarządzanie organizacją – szczególnie samorządem terytorialnym – składają się wybrane czynniki, które stanowią o sile samorządu:

- dwupoziomowe relacje z otoczeniem,
- władza jako podmiot kierowania i zarządzania,
- wielopłaszczyznowe strategie poparte właściwą strukturą organizacyjną,

- nowoczesny model sterowania jednostką oraz odpowiedni styl zarządzania,
- monitoring wyników oraz wskaźniki realizacji celów [Noworól, 2003: 53–54].

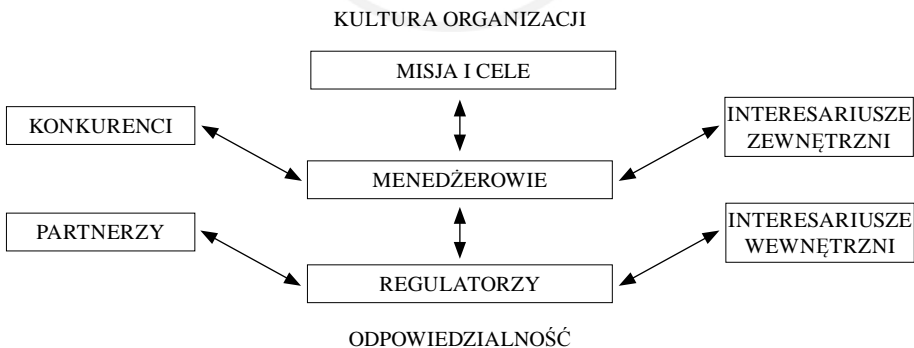
Dużą rolę odgrywa tutaj samo zarządzanie publiczne, czyli zarządzanie procesami świadczenia przede wszystkim usług publicznych, które zaspokajają potrzeby społeczne niezależnie od sposobu, w jaki to czynią. Według Barbary Kożuch z zarządzaniem publicznym mamy do czynienia

[...] bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych [Kožuch, 2003: 31].

Co ważne, zarządzanie publiczne najczęściej obejmuje działania decyzyjne. Są one ukierunkowane na skuteczne wykorzystanie wszystkich posiadanych zasobów w celu sprawnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców za pomocą świadczenia usług, które są powszechnie dostępne.

Koncepcję zarządzania jednostką stanowi określony sposób wykorzystania wszystkich posiadanych zasobów dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Dużą rolę w stosunku do zarządzania publicznego odgrywa właściwe koordynowanie wszystkich działań. Współcześnie występujący w organizacjach proces zarządzania publicznego skierowany jest przede wszystkim na systematyczne wykonywanie zadań organizacji uwzględniające cztery podstawowe funkcje zarządzania, do których można zaliczyć planowanie, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie.

Gospodarcze, polityczne i społeczne funkcjonowanie instytucji publicznych wyznaczają także ich misje. Zawierają one w swojej treści cel główny, który jest wyznacznikiem i podstawą do celów szczegółowych w nieustannym procesie podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach zarządzania. Misje i cele samorządów terytorialnych odzwierciedlają ich wzajemne reakcje z otoczeniem [Farnham, Horton, 1996: 29].



Wykres 1. Interakcje organizacji publicznych

Źródło: [Farnham, Horton, 1996: 29].

We wszystkich demokratycznych społeczeństwach ukierunkowanych na funkcjonowanie samorządu terytorialnego główne cele zarządzania i sprawowania władzy publicznej obejmują trzy fundamentalne grupy:

- 1) cele o charakterze społecznym i politycznym – ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb swoich mieszkańców,
- 2) cele środowiskowe – obejmujące gospodarowanie przestrzenią, to znaczy zarządzanie środowiskiem naturalnym i kulturowym samorządów terytorialnych (jest to ważny czynnik integracji samorządowej),
- 3) cele gospodarcze – wyznaczające poziom funkcjonowania trzech poziomów samorządu terytorialnego (warunkujące funkcjonowanie gmin, powiatów i województw) [Noworól, 2006: 70].

Wyznaczenie celów samorządów terytorialnych najczęściej odbywa się przez przygotowanie właściwych strategii rozwoju. W ten proces powinna być włączona społeczność lokalna, która funkcjonuje na obszarze danej jednostki terytorialnej. Większość osób zarządzających instytucjami publicznymi musi podolać realizacji trudnych zadań, które są formułowane w różny sposób przez różnych interesariuszy. Oczywiście inaczej proces ten przebiega w przypadku przedsiębiorstw, które stawiają sobie za cel osiągnięcie zysku. Jest to jednoznaczny miernik ich sukcesów lub porażek [Boyne, 2002: 46].

Cele instytucji publicznych, w tym samorządów terytorialnych, są bardzo często złożone, rozbudowane w swojej treści, czasem nawet trudne do realizacji i osiągnięcia, gdyż uwarunkowane poniższymi czynnikami:

- podporządkowane są wspieraniu koalicji politycznych;
- sformułowane są zbyt ogólnikowo;
- sformułowane są nieprecyzyjnie lub mało zrozumiałe, aby umożliwić unikanie głównej odpowiedzialności za trudności w ich realizacji.

Obszar zarządzania publicznego można ujednoczyć ze względu na zbiorowy charakter potrzeb społecznych (dotyczy to różnych aspektów życia społecznego i gospodarczego) oraz ze względu na odpowiedni poziom zarządzania. Dlatego też można wymienić kilka dziedzin zarządzania publicznego, które koncentrują się wokół funkcjonowania instytucji publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego:

- zarządzanie sferą administracji publicznej wszystkich trzech szczebli: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego;
- zarządzanie sferą gospodarczą, uwzględniającą ważny aspekt funkcjonowania samorządów – zarządzania finansami publicznymi;
- zarządzanie obszarem bezpieczeństwa publicznego, który obejmuje swym zasięgiem przestrzeganie prawa, ochronę porządku publicznego oraz zapewnienie bezpieczeństwa publicznego;
- zarządzanie zdrowiem publicznym;
- zarządzanie edukacją i kulturą;
- zarządzanie organizacjami szczebla podstawowego, tj. mikrozarządzanie;
- zarządzanie w skali całej gospodarki narodowej, tj. makrozarządzanie;
- zarządzanie międzynarodowymi organizacjami publicznymi [Kozuch, 2004: 60].

Istotną rolę w sferze zarządzania publicznego odgrywają ludzkie potrzeby, które są realizowane za pośrednictwem różnych dóbr i usług. Według Barbary Kożuch to właśnie

[...] pojęcie usług publicznych definiuje czynności związane z działalnością mieszkańców danej społeczności, ale także różnego rodzaju działania rządu i samorządów, prowadzące do tworzenia warunków do rozwoju sektora prywatnego i społecznego [2004: 71].

Głównym kryterium, wskazującym, czy dane działanie można zakwalifikować jako usługę publiczną, jest służeńie interesowi publicznemu, czyli służeńie mieszkańcom. Usługi publiczne to także takie usługi, w których przynajmniej jeden jego element ma charakter czysto publiczny. Za przykład można tutaj wskazać własność środków świadczonych usług, charakter zarządzania lub charakter zatrudniania.

Powyższe uwagi wskazują, że zarządzanie publiczne, w szczególności zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego, stanowi istotny element rozwoju samorządności przez wyznaczenie realnych celów i ich realizacji. Zarządzanie samorządami terytorialnymi wymaga także odpowiedniej wiedzy osób odpowiedzialnych za kierowanie wszystkimi procesami w jednostce, z zaangażowaniem w procesy decyzyjne pracowników, z wykorzystaniem audytu wewnętrznego.

## System kontroli wewnętrznej a audyt wewnętrzny

Pojęcie systemu kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym jest chyba najważniejsze dla całej praktyki funkcjonowania audytu wewnętrznego. Dotyczy ono zresztą nie tylko środowisk informatycznych czy proceduralnych, lecz także wszelkich procesów realizowanych w instytucjach administracji publicznej. Obecnie coraz rzadziej używa się pojęcia systemu kontroli wewnętrznej. To jednak ten system jest powszechnie stosowanym sposobem dla zapewnienia należytej dbałości o właściwy przebieg procesów i ochronę interesów jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie ze względu na to, że koncepcja systemu kontroli wewnętrznej w instytucjach publicznych, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego, ma fundamentalne znaczenie dla wskazania miejsca oraz roli, jaką odgrywa audyt w organizacji. Jest to zagadnienie, które bezwzględnie musi poprzedzić dalsze rozważania techniczne oraz warsztatowe związane z miejscem audytu we współczesnym organie administracji publicznej.

Istota systemu kontroli wewnętrznej w samorządzie terytorialnym nie jest koncepcją nową, gdzie sam system kontroli, w bardziej lub mniej sformalizowany sposób, funkcjonuje we wszystkich instytucjach, przyjmując różne nazwy. Najprościej ujmując, system kontroli wewnętrznej to zbiór wszystkich działań i środków, które stosuje się, by czynności realizowane w organizacji wykonywane były zgodnie z interesem jednostki. Na system kontroli w samorządach czy innych jednostkach sektora finansów publicznych składają się przede wszystkim elementy, których występowanie stało się czymś oczywistym i koniecznym:

- wewnętrzne i zewnętrzne zarządzenia, instrukcje i procedury przyjęte przez kierownictwo jednostki,
- upoważnienia, delegacje uprawnień, formalne zastępstwa za nieobecnych pracowników itp.,
- sformalizowane i odpowiednio przechowywane zakresy czynności pracowników, ich główne zadania i obowiązki,
- formalne ograniczenia uprawnień występujące w sytuacji podejmowania strategicznych dla jednostki decyzji,
- procedury zakazów wstępu i ograniczenia dostępu do pomieszczeń, w których przechowywane są dane osobowe czy inne oznaczone określoną klauzulą tajności dokumenty,
- hierarchiczna struktura organizacyjna jednostki, przyjęcie właściwego regulaminu funkcjonowania danej jednostki,
- procedury autoryzacji transakcji [Jędrzejewski, Nowicki, 1995: 32–56].

Korzystanie z powyższych oraz wielu innych niewskazanych środków sprawia, że to, co dzieje się w każdej jednostce, nie powinno być działaniem bez jakiegokolwiek koordynacji czy kontroli. Takie działania powinny stanowić w organizacji sformalizowane i uporządkowane procedury zachowań ze wskazaniem katalogu powinności i obowiązków. Wszystkie wspomniane środki tworzą spójny systemem kontroli wewnętrznej, który wspiera system działania audytu w jednostce. Środki natomiast, z których złożony jest system kontroli, nazywane bywają mechanizmem kontrolnym.

We właściwie funkcjonującym systemie kontroli wewnętrznej, który wspomaga działania audytu w jednostce, muszą funkcjonować poniższe środki ochronne:

- mechanizmy zapobiegające problemom i błędom,
- mechanizmy wykrywające i raportujące problemy,
- mechanizmy korygujące wykryte błędy i minimalizujące ich skutki.

Mechanizmy te niejednokrotnie nazywane są odpowiednio mechanizmami prewencyjnymi, detekcyjnymi i korekcyjnymi. Choć powszechnie uważa się, że zapobieganie zagrożeniom to działanie o największej efektywności, trudno jednak sobie wyobrazić dobrze działający system zarządzania jednostką bez rozwiązań wykrywających błędy i minimalizujących ich skutki [Jagielski, 2006: 47–73].

Sprawne mechanizmy kontroli wewnętrznej nauczyły jednostki, jak skutecznie wykorzystywać przyjęte procedury kontroli oraz jak z nich umiejętnie korzystać. Nauczyły je także, w jaki sposób wprowadzać zmiany prawne związane z pojawieniem się w polskim ustawodawstwie – pojęcia i znaczenia audytu oraz procedur jego funkcjonowania. Tak rozumiana istota kontroli wewnętrznej w organizacji wspierana jest systemem audytu wewnętrznego, którego głównym celem jest wspieranie kierownictwa jednostki w podejmowaniu decyzji opartych w dużej mierze na otrzymanym przez audyt wewnętrzny zapewnieniu, że wszystkie procesy i zjawiska w jednostce realizowane są zgodnie z prawem.

## Znaczenie i charakterystyka audytu

Audyt wewnętrzny jest narzędziem, które wspomaga kierownictwo jednostki w procesie jej zarządzania. Zgodnie z art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy przede wszystkim adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce samorządu terytorialnego.

Ustawodawca wyznaczył kilka ważnych instytucji, w których obowiązek przeprowadzania audytu wewnętrznego jest obligatoryjny. Do tych jednostek należy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy wojewódzkie, izby celne, izby skarbowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Narodowy Fundusz Zdrowia. Audyt wewnętrzny prowadzi się także w gminach, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej dochodów lub kwota wydatków przekroczyła wysokość 40 tysięcy zł (ustawa o finansach publicznych).

W jednostkach samorządu terytorialnego zadania audytowe realizują audytorzy wewnętrzeni zatrudnieni w jednostce albo usługodawcy niezatrudnieni w samorządzie, zwani usługodawcami. Ustawodawca wskazał w art. 276 ustawy o finansach publicznych, że w samorządzie terytorialnym zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (ustawa o finansach publicznych). Kierownik komórki audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki. Audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce samorządu terytorialnego lub usługodawca – nie będąc zatrudnionym w samorządzie, ale wykonując na jego rzecz zadania audytowe – ma prawo wstępu do pomieszczeń jednostki oraz wglądu do wszelkich dokumentów, informacji i danych oraz do innych materiałów związanych z funkcjonowaniem jednostki, w tym utrwalonych na elektronicznych nośnikach danych, jak również do sporządzania ich kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Pracownicy jednostki są obowiązani udzielać informacji i wyjaśnień, a także sporządzać i potwierdzać kopie, odpisy, wyciągi lub zestawienia [Czerwiński, Grocholski, 2003: 113–145].

Zasada profesjonalizmu najczęściej jest realizowana przez zatrudnienie osób, które są odpowiednio przygotowane do pełnienia w jednostce funkcji audytora. Zgodnie z art. 286 ust. 1 ustawy o finansach publicznych audytorem wewnętrznym zatrudnionym w gminie może być osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub innego państwa, którego obywatelom, na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego, przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;



- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada wyższe wykształcenie;
- 5) posiada następujące kwalifikacje do przeprowadzania audytu wewnętrznego:
  - a) jeden z certyfikatów: Certified Internal Auditor (CIA), Certified Government Auditing Professional (CGAP), Certified Information Systems Auditor (CISA), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), Certified Fraud Examiner (CFE), Certification in Control Self Assessment (CCSA), Certified Financial Services Auditor (CFSA) lub Chartered Financial Analyst (CFA), lub
  - b) złożyła, w latach 2003–2006, z wynikiem pozytywnym, egzamin na audytora wewnętrznego przed Komisją Egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów, lub
  - c) uprawnienia biegłego rewidenta, lub
  - d) dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego i legitymuje się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, wydanym przez jednostkę organizacyjną, która w dniu wydania dyplomu była uprawniona, zgodnie z odrębnymi ustawami, do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub prawnych.

Audyt wewnętrzny przeprowadza się w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego, zwanego dalej planem audytu. Roczny plan audytu przygotowujemy jest na podstawie analizy ryzyka, która określa zadania do zrealizowania w danym roku budżetowym. Obejmuje ono te zadania, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia dla jednostki jest największe. W uzasadnionych przypadkach audyt wewnętrzny w jednostce może zostać przeprowadzony poza planem audytu. Następuje to w sytuacjach, kiedy takiego zadania – z racji ważnych przesłanek – domaga się kierownik jednostki, uznając przeprowadzenie dodatkowych czynności audytowych za zasadne. Do końca roku budżetowego kierownik komórki audytu wewnętrznego w porozumieniu z kierownikiem jednostki przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok (ustawa o finansach publicznych). Kierownik komórki audytu wewnętrznego, przeprowadzając analizę ryzyka, bierze pod uwagę w szczególności zadania wynikające z planu działalności, a także wytyczne ministra kierującego działem, komitetu audytu oraz szczegółowe wytyczne Ministra Finansów. Do końca stycznia każdego roku kierownik komórki audytu wewnętrznego sporządza sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni (ustawa o finansach publicznych).

## Wpływ procedur audytowych na zarządzanie JST

Standardy audytu wewnętrznego w samorządzie terytorialnym (komunikat Ministra Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych) określone są w swojej treści przez Międzynarodowe

Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego opracowane przez The Institute of Internal Auditors. Zgodnie ze standardami audyt wewnętrzny swoimi działaniami powinien wspierać kierownika jednostki, ułatwiać mu zarządzanie jednostką oraz eliminować zagrożenia i nieprawidłowości w funkcjonowaniu całej organizacji. Działania audytu wewnętrznego muszą bezwzględnie opierać się na kilku ważnych zasadach, tj. sprawności, skuteczności działań czy legalności podejmowanych decyzji (opierając się na wpływie audytu na wykrywanie oszustw w organizacji). Audyt wewnętrzny wykorzystywany do zarządzania jednostką skupiony jest najczęściej w swoich działaniach na dokonanie oceny pod kątem finansowym, operacyjnym oraz informatycznym.

Odpowiednio przygotowane procedury audytowe dla jednostek samorządu terytorialnego odgrywają fundamentalną rolę w prawidłowej kontroli wszystkich procesów, które w instytucjach publicznych są realizowane. Kierownicy jednostek, w których są wykonywane zadania audytowe, mają świadomość, że większość strategicznych procesów w jednostce jest poddawana ciągłemu monitoringowi, ocenie i kontroli przez komórki audytu wewnętrznego.

Jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek realizacji zadań audytowych, oraz takie, które zdecydowały, że będą przeprowadzały takie czynności bez jego obligatoryjnego charakteru, przyjęły w swoich jednostkach stosowne dokumenty. Najczęstszą formą sformalizowania działań audytowych w samorządach stały się przyjęte przez organy stanowiące i kontrolne odpowiednie procedury audytu wewnętrznego. Wspierają one kierowników jednostek w sprawnej i skutecznej realizacji wyznaczonych zadań i celów.

Procedury audytu wewnętrznego powinny wyznaczać w swojej treści prawne podstawy funkcjonowania audytu wewnętrznego, cele audytu wewnętrznego oraz główne zasady etyki zawodowej. W takich procedurach należy ponadto wskazać sposób zarządzania komórką audytu wewnętrznego, planowanie czynności audytowych z uwzględnieniem identyfikacji obszarów ryzyka, analizy ryzyka, a także stworzenie na tej podstawie rocznego planu audytu. Ważnym elementem procedur audytowych w samorządzie terytorialnym odgrywa tryb i sposób przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz tryb sporządzania sprawozdań i dokumentowania wyników z pracy audytowych. Duży nacisk powinno się także kłaść na sposób monitorowania wykonywanych zaleceń. Często praktyką w takich sytuacjach jest przeprowadzanie tak zwanych czynności sprawdzających, mających ocenić stan wprowadzania zaleceń i uwag zawartych w sprawozdaniach audytowych.

Głównymi celami przygotowania procedur audytowych w jednostce samorządu terytorialnego są: ułatwienie zarządzania zespołem audytowym oraz wyznaczenie określonej standaryzacji pracy komórki audytu wewnętrznego. Tę standaryzację określają wspomniane Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego. Dodatkowo, przy wykonywaniu zadań audytowych, zatrudnieni w jednostce audytorzy lub niezatrudnieni w jednostce „usługodawcy” zobowiązani są do rzetelnego i prawidłowego postępowania, które jest zgodne z kodeksem etyki audytora wewnętrznego (*Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*). Zgodnie z zapisami kodeksu audytor wewnętrzny powinien przestrzegać następujących zasad:

- uczciwości,
- obiektywizmu,
- poufności,
- profesjonalizmu,
- postępowania w sposób sprzyjający umacnianiu zawodowej współpracy i dobrych stosunków z innymi audytorami,
- unikania konfliktu interesów.

W przypadku jednak kiedy audytor wewnętrzny, pełniąc swoją funkcję, jest jednocześnie pracownikiem danego urzędu (jednostki sektora finansów publicznych), w swoich działaniach musi przestrzegać wszystkich zasad zawartych w kodeksie etyki audytora wewnętrznego. Musi być ponadto niezależny w swojej ocenie, odporny na próby nacisku w audytowanych obszarach oraz profesjonalny w swoich osądach i ocenach, podnosząc nieustannie swoją wiedzę oraz dostosowując umiejętności do coraz bardziej zmieniającego się otoczenia organizacyjnego.

Przestrzeganie przez audytorów lub niezatrudnionych w jednostce usługodawców tych wszystkich zasad daje kierownikom jednostek zapewnienie, że czynności audytowe realizowane są na najwyższym poziomie jakości i rzetelności. To z kolei powoduje, że rodzi się zaufanie kierowników jednostek do osób wykonujących zadania audytowe. Aby tak się jednak stało, trzeba na bieżąco aktualizować procedury audytu wewnętrznego, które powinny być dostosowane do potrzeb jednostki, jej specyfiki oraz głównych jej problemów. Zarządzający samorządami terytorialnymi, posiadający wiedzę z zakresu funkcjonowania podległej jednostki, potrafią efektywniej zarządzać wszelkimi procesami, które nieustannie są realizowane. Dzięki temu łatwiej im zarządzać ludźmi, łatwiej – opierając się na rzetelnej wiedzy otrzymanej od audytorów – podjąć właściwe decyzje bądź zdecydować się niejednokrotnie na ważne i odpowiedzialne działania finansowe. Dzięki prawidłowo przeprowadzonym zadaniom audytowym, które wspierane są przez procedury audytu wewnętrznego, zarządzający samorządami terytorialnymi potrafią skuteczniej zarządzać ludźmi, kompetencjami, decyzjami, mają możliwość w odpowiednio szybkim czasie wyeliminować wszelkie zagrożenia, które mogą spotkać ich jednostkę.

Dużą wagę z metodologicznego punktu widzenia przykładą się do jakości i rzetelności przygotowywania sprawozdań z prac audytowych. Głównym celem sprawozdania z prac audytu w samorządzie terytorialnym jest określenie słabości, a także ewentualnych nieprawidłowości, które mogą w każdej chwili się pojawić. Innym ważnym celem czynności audytowych jest wskazanie zaleceń, które pomogą zarządzającym na wprowadzenie w jednostce ulepszeń bądź usprawnień. Warto podkreślić, że aby sprawozdanie spełniało swoją główną funkcję, powinno być przygotowane w bardzo zrozumiałej dla odbiorców formie. Chodzi tutaj o jego treści oraz jakość. Ustawodawca wskazał (ustawa o finansach publicznych), że najważniejszymi odbiorcami sprawozdania w samorządzie są kierownicy jednostki sektora finansów publicznych (wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego), a także kierownicy komórek audytowanych, w których przeprowadzane jest zadanie audytowe. Każde sprawozdanie powinno być bardzo dokładnie przeprowa-

dzone przez audytora (usługodawcę). Powinno być także wolne od błędów oraz powinno precyzyjnie wskazywać przeanalizowane fakty. Stąd, jeśli audytorzy wewnętrzni w swojej codziennej pracy są rzetelni, dokładni i, co najważniejsze, bezstronni, to jest duże prawdopodobieństwo, że w sprawozdaniu znajdą się ich precyzyjnie wyważone oceny zaistniałej i ocenianej sytuacji.

Istotne jest to, by audytor wewnętrzny zatrudniony w samorządzie terytorialnym, przygotowując sprawozdanie z prac audytowych, potrafił rozważyć istotność wszystkich poruszanych spraw [Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i udokumentowania audytu wewnętrznego]. Paragraf 12 tego rozporządzenia mówi, że audytor wewnętrzny dokumentuje wszystkie czynności i zdarzenia, które mają strategiczne znaczenie dla wyników audytu wewnętrznego. W sprawozdaniu powinny się znaleźć tylko te obszary, które są istotne z punktu widzenia kierownictwa jednostki.

W praktyce w większości jednostek samorządowych audytorzy wewnętrzni przygotowują sprawozdania końcowe w formie papierowej. Przekazują je kierownikowi komórki audytowanej i kierownikowi jednostki, którzy są odpowiedzialni za realizację zaleceń poaudytowych. Istnieją także w samorządach inne rodzaje sprawozdań. Format sprawozdania zależy od rodzaju i wyników zadania oraz potrzeb kierownictwa. Wyniki zadań zapewniających (zespół działań podejmowanych w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny) są najczęściej prezentowane w podobny sposób, to znaczy mają charakter pisemny. Przy zadaniach doradczych wszystko natomiast zależy od tematu zadania audytowego oraz umowy z kierownictwem, dotyczącej formy przekazania informacji wynikających z czynności doradczych. Bez względu na formę przedstawienia wyników audytowych ustalenia docierają do zarządzających daną jednostką samorządu terytorialnego, którzy odpowiadają za całość funkcjonowania organizacji.

Na uwagę zasługuje fakt, że z chwilą pojawienia się w polskim prawie audytu wewnętrznego kierownictwo samorządu terytorialnego oraz komórka audytu wewnętrznego odgrywają ważną rolę w procesie identyfikacji i przeciwdziałania oszustwom oraz nieprawidłowościom. Kierownictwu jednostki bardzo zależy na ustanowieniu **skutecznych systemów kontroli wewnętrznej, które utworzyłyby mechanizmy obronne, uniemożliwiające powstanie warunków do popełniania przestępstw**. Kierownictwo jednostki powinno dawać swoim pracownikom przede wszystkim dobry przykład wzorowego i etycznego postępowania. Zaobserwowano, że przeświadczenie zarządzających samorządami terytorialnymi o konieczności włączenia pracowników w działania decyzyjne jest coraz większa. Świadczy to o odpowiedzialności za jednostkę.

Audytorzy wewnętrzni stanowią ważne, niezależne i obiektywne ogniwo, którego celem jest wspieranie kierownictwa jednostki w prawidłowym procesie jej funkcjonowania oraz zapewnienie adekwatności, skuteczności, prawidłowości i efektywności kontroli zarządczej (ustawa o finansach publicznych).

**Audytorzy wewnętrzni, realizujący swoje przedmiotowe zadania, w procesie przeciwdziałania oszustwom i nieprawidłowościom odgrywają bardzo ważną rolę.** Muszą oni w odpowiedni sposób reagować, a tym samym przyczyniać się do wyciągania odpowiednich wniosków. Do ich głównych obowiązków należy:

- posiadanie odpowiedniej wiedzy niezbędnej do identyfikacji i rozpoznania pierwszych symptomów oszustw i nieprawidłowości;
- dużo wcześniejsze wskazanie głównych słabości mechanizmów kontrolnych, które umożliwiają popełnienie oszustwa – audytor wewnętrzny musi przeciwdziałać nieskutecznym mechanizmom kontroli wewnętrznej przyjętej w organizacji;
- dokonanie właściwej analizy oraz oceny symptomów oszustwa niezbędne do stwierdzenia, czy istnieje potrzeba dalszego dochodzenia, czy zdobyte dowody wykluczają możliwość wystąpienia oszustwa.

Przestrzeganie przez audytorów wewnętrznych procedur audytowych oraz przeprowadzanie z należytą starannością i uwagą przedmiotowych zadań nie zawsze gwarantują wykrycie oszustwa. Taka sytuacja pokazuje jednak, jak ważną rolę w procesie ochrony wszystkich zasobów jednostki odgrywa szczelny system kontroli i audytu, za który odpowiada kierownik danej jednostki.

## Podsumowanie

Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego jest bardzo pomocnym narzędziem do prawidłowego zarządzania jednostką przez osoby za nie odpowiedzialne. Dostarczana im wiedza, szczególnie przez audytorów – w odpowiednio szybkim czasie – daje możliwość reakcji na pojawiające się w jednostce zagrożenia i niebezpieczeństwa. Dzięki prawidłowo skonstruowanym w samorządach procedurom audytu wewnętrznego kierownicy jednostek samorządu terytorialnego potrafią lepiej i skuteczniej zarządzać wszelkimi procesami w swojej organizacji. Są to przede wszystkim: prawidłowe zarządzanie ludźmi, umiejętność zarządzania decyzjami, zarządzanie ryzykiem i zarządzanie zmianami. Prawidłowe zarządzanie tymi czynnikami jest możliwe, jeżeli w jednostce wszystkie procesy przebiegają zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami i kryteriami.

Ważne zadanie w kształtowaniu określonej sytuacji w samorządach terytorialnych pełni proces szacowania ryzyka. Umiejętność ta jest istotna i pomocna przy wskazywaniu tak zwanych czułych obszarów w funkcjonowaniu jednostki, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest znaczne. Dużą rolę w prawidłowej identyfikacji ryzyka i zagrożeń odgrywają audytorzy wewnętrzni, którzy otrzymaną w wyniku czynności audytowych informację operacyjną przekazują kierownikom jednostki, którzy potrafią tę wiedzę umiejętnie wykorzystać. Odpowiednio przygotowane procedury audytu wewnętrznego w samorządach terytorialnych skutecznie i sprawnie pomagają realizować zadania audytowe. Rzetelnie przygotowane sprawozdania z prac audytowych dostarczają z kolei zarządzającym wiedzy na temat funkcjonowania organizacji, ułatwiają sprawnie zarządzanie wszystkimi posiadanymi zasobami.

Podsumowując, można stwierdzić, że rolą audytu wewnętrznego w samorządach terytorialnych jest przede wszystkim niezależne monitorowanie,

weryfikacja i ocena skuteczności procesów zarządzania ryzykiem oraz jego kontroli i ewaluacji. W konsekwencji audyt wewnętrzny wspomaga system kontroli wewnętrznej przez niezależne spojrzenie na funkcjonowanie, adekwatność i efektywność kontroli, czyli ocenę istnienia i działania systemu kontroli wewnętrznej. Można tutaj zaobserwować ściśle korelacje łączące oba badane zjawiska. Audyt wewnętrzny z jednej strony może weryfikować zgodność działań w obszarze akceptacji wydatków z wewnętrznymi regulacjami wszystkich samorządów, a z drugiej strony – może rekomendować zmiany dotyczące limitów akceptacji na poszczególnych szczeblach. Takie działania mogą i często wspierają kierowników jednostek w kontrolowaniu wydatków, podejmowaniu istotnych dla samorządu decyzji oraz dają możliwość stworzenia właściwych warunków do prawidłowego zarządzania wszystkimi procesami zachodzącymi w jednostce.

## Literatura

- Bolesławska E. (2005), *Oszustwa finansowe. Podręcznik dla audytora*, InfoAudit, Warszawa.
- Boyne G.A. (2002), *Public and Private Management: What's The Difference?*, „Journal of Management Studies”, 1, January.
- Czerwiński K., Grocholski H. (2003), *Podstawy audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo Link, Szczecin.
- Drucker P. (2000), *Spółczesność pokapitalistyczna*, PWN, Warszawa.
- Farnham D., Horton S. (1996), *Public Managers and Private Managers. Towards a Professional Synthesis?* [w:] D. Farnham, S. Horton, J. Barlow, A. Hondeghem (red.), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press Ltd., London.
- Jagielski J. (2006), *Kontrola w administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Jędrzejewski S., Nowicki H. (1995), *Kontrola administracji publicznej*, Cromer, Toruń.
- Koźuch B. (2002), *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie”, 2.
- Koźuch B. (2003), *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych* [w:] B. Koźuch (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Noworól A. (2003), *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin.
- Noworól A. (2006), *Zarządzanie w samorządzie. ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Winiarska K. (2005), *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

## Akty prawne

Komunikat Nr 16 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych i Karty audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 9, poz. 70).

Komunikat Nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 5, poz. 23).  
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i udokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108, ze zm.).  
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).  
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228, ze zm.).



*Bożydar Ziółkowski*  
Politechnika Rzeszowska

## AKSJOLOGICZNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA W EWOLUCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU<sup>1</sup>

### Abstract

#### **Axiological aspects of management in evolution of sustainable development**

The effectiveness of management is determined by axiological principles in each type of organization. Within this field a priority category is ethical value system. The shortages in ethics axiology influence on the pace of sustainable development implementation and pave trajectories in evolution of this problematic. This results also from the scale of scientific interest what was not a subject for in-depth bibliometric analysis till now. The aim of this paper is presentation of own research results on the sustainable development evolution featured by the axiological aspects of management in the bibliometric approach. For the research purposes there have been selected two principal for effective management value systems, i.e. ethical (which includes: liberty, freedom/dignity, responsibility, freedom of conscience, respect, tolerance, charity, right of dissidence, right of indifference, honesty) and system of basic values (which includes: life, health, survival, happiness, luck, confidence, well-being/wellbeing/life satisfaction).

**Keywords:** axiology, sustainable development, evolution of sustainable development, ethics, value system, management

### Streszczenie

Skuteczność zarządzania determinują zasady aksjologii niezależnie od rodzaju organizacji. System wartości etycznych jest priorytetową kategorią w tym obszarze. Niedobór aksjologii etycznej wpływa na tempo wprowadzania w życie zrównoważonego rozwoju, a tym samym decyduje o kierunkach ewolucji tej problematyki. Wynika to także ze stopnia zainteresowania badawczego, które nie stanowiło do tej pory przedmiotu pogłębionej analizy bibliometrycznej. Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wyników badań własnych w zakresie ewolucji zrównoważonego rozwoju rozpatrywanej pod kątem aksjologicznych aspektów zarządzania w ujęciu bibliometrycznym. Do badania wybrano dwa podstawowe dla skutecznego zarządzania zrównoważonym rozwojem systemy wartości, tj. etyczny/moralny (obejmujący: wolność

---

<sup>1</sup> Publikacja niniejszego opracowania oraz udział w konferencji, na którą zgłoszono prezentowany tekst, zostały sfinansowane ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (w ramach umowy badawczej z Politechniką Rzeszowską, nr U-8285/DS/M).



wyboru, godność, odpowiedzialność, wolność przekonań, szacunek, tolerancję, miłosierdzie/dobroczytność, prawo do niepodzielania przekonań większości, i obojętności, uczciwość) oraz system wartości podstawowych (obejmujący: życie, zdrowie, przetrwanie, radość, szczęście, pewność, dobrobyt).

**Słowa kluczowe:** aksjologia, zrównoważony rozwój, ewolucja zrównoważonego rozwoju, etyka, system wartości, zarządzanie

## Wstęp

Jak nigdy wcześniej, współczesne zarządzanie poszukuje skutecznych instrumentów wzmocnienia przewagi konkurencyjnej. Decyduje o tym burzliwość otoczenia potęgowana stale rosnącą innowacyjnością. Wzrastającej precyzji zarządzania strategicznego często towarzyszy brak właściwej perspektywy społecznej i środowiskowej. Podczas gdy realizacja celów ekonomicznych stanowi priorytetowy cel podmiotów komercyjnych, to potrzeby etyczne i środowiskowe otoczenia zewnętrznego wydają się najczęściej postponowane. Sytuację tę uwytatniają liczne wskaźniki z zakresu zrównoważonego rozwoju (tzw. ekorozwoju), wskazujące na nierównowagę oznaczającą trudność zagwarantowania ładu jednocześnie w obszarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Jest to zjawisko odczuwalne w większości gospodarek, jego główną przyczynę stanowi natomiast brak akceptacji naczelnej kategorii aksjologicznej (szerzej na ten temat: [Zakus, Malloy, Edwards, 2007: 133–158]), tj. systemu wartości etycznych.

Zaangażowanie organizacji we wprowadzanie w życie wytycznych aksjologii ogranicza się często jedynie do ogólnych deklaracji. Niezależna identyfikacja zachodzących w tym obszarze tendencji jest utrudniona ze względu na przedmiot i podmiot badań. Jedną z metod prowadzących do określenia skali upowszechnienia systemu wartości etycznych jest bibliometria. Odzwierciedla ona rynkowe zainteresowanie tą sferą działalności organizacyjnej.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wyników badań w zakresie ewolucji zrównoważonego rozwoju pod kątem aksjologicznych aspektów zarządzania za pomocą metody bibliometrycznej. Zakres analiz obejmował dwa najważniejsze dla skutecznego zarządzania systemy wartości, tj. system etyczny i system wartości podstawowych. Metodą badawczą w ramach prowadzonej analizy była bibliometria międzynarodowej literatury naukowej. Analizowany obszar został zaprezentowany w perspektywie aksjologicznej, bez szczególnej rozbudowy treściami dopełniającymi problematykę zrównoważonego rozwoju zarysowaną bardzo ogólnie w tytule opracowania. Uwarunkowane to było zarówno przyjętą metodą badawczą, jak i brakiem podobnych badań w tym zakresie.

Wiedza na temat skali upowszechnienia wartości etycznych w sferze badawczej jest podstawą do prognozowania przyszłych kierunków rozwoju sfery społecznej w obrębie zrównoważonego rozwoju. Z tego powodu istotne jest określenie kierunku i charakteru dotychczasowych trendów rozwojowych.

## Aksjologia wobec zrównoważonego rozwoju

Aksjologia definiuje system wartości [Turk, 2006: 187–199]. Geneza tej nauki ma związek ze starożytną Grecją, gdzie pomiędzy czwartym i trzecim wiekiem p.n.e. działalność Platona doprowadziła do stworzenia teorii form (teorii idei), twórczość Epikura wygenerowała natomiast koncepcję hedonizmu (szerzej na ten temat: [Ueda i in., 2009: 681–700]). Istniejące obecnie w obrębie aksjologii systemy wartości są różnorodne. José Antonio Echeverria [2003: 205–215] wymienia dziewięć różnych kategorii obejmujących system wartości: epistemologicznych, technologicznych, ekonomicznych, ekologicznych/ontologicznych, politycznych i społecznych, etycznych/moralnych oraz religijnych, wojskowych, estetycznych, podstawowych.

Niektóre spośród wymienionych powyżej czynników zawierają wartości, które we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych pozostają często w sprzeczności z elementami innych kategorii, na przykład możliwość transportu (w systemie wartości ekonomicznych) i brak zanieczyszczenia (w systemie wartości ekologicznych/ontologicznych). Koncepcją umożliwiającą wprowadzenie wszystkich elementów składowych wymienionych systemów wartości, bez generowania niespójności i napięć, jest zrównoważony rozwój. Zakłada on zaspokajanie potrzeb identyfikowanych przede wszystkim w obrębie takich sfer, jak: środowiskowa, społeczna i gospodarcza. W grupie trzech wymienionych, najistotniejszą rolę odgrywają potrzeby społeczne i środowiskowe, choć paradoksalnie stanowią dość często marginalizowany element badań w polityce rozwoju przedsiębiorstw czy też krajów. Zarysowana sytuacja wskazuje na deficyt wartości etycznych w gospodarce wielu organizacji.

Etyka, jako dyscyplina zajmująca się badaniem moralności jednostek [Klimczak, 1999: 37], dostarcza wiedzy na temat charakteru i zasad relacji interpersonalnych. Jest to najistotniejsza gałąź aksjologii, pozwalająca na kształtowanie właściwej komunikacji, a tym samym usprawniająca budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Należy podkreślić, że aksjologia jest warunkiem koniecznym, choć na pewno niewystarczającym do efektywnej komunikacji. Uznanie i realne wprowadzanie w życie wartości etycznych wspiera systemowe rozwijanie świadomości sprzyjającej poszanowaniu zarówno praw międzyludzkich, jak i naturalnych, na przykład minimalizacji wpływu środowiskowego, ochrony bioróżnorodności fauny i flory, prawa do życia. W ten sposób dobrze wykształcony i akceptowalny przez zainteresowane podmioty system wartości etycznych gwarantuje realizację zasad ekorozwoju.

Próba utrwalania systemów wartości etycznych i wartości podstawowych są programy społecznej odpowiedzialności oraz systemy zarządzania środowiskowego, będące jednocześnie instrumentami wprowadzania zrównoważonego rozwoju. Powinny one określać nie tylko charakter interakcji organizacyjnych, ale również najkorzystniejsze dla środowiska wzorce produkcji i konsumpcji. Możliwe skutki takich inicjatyw wynikają między innymi z poprawy zarządzania cyklem życia innowacji, co prowadzi także do upowszechniania zasad

zrównoważonej konsumpcji. Ze względu na projektowanie środowiskowe wyrobu oraz towarzyszące mu kreowanie potrzeb rynkowych dochodzi do kształtowania wartości tam, gdzie ich wcześniej nie dostrzegano. W zależności od akceptacji lub negacji systemu wartości etycznych, charakter wyrobu również modele konsumpcji mogą wpisywać się, lub nie, w zasady zrównoważonego rozwoju.

Obecnie brakuje sprawdzonego i utrwalonego systemu zarządzania wartościami etycznymi w życiu społeczno-gospodarczym [Moszkowicz, 2005: 15–39]. Nieobecność aksjologicznych rozwiązań w systemie gospodarczym prowadzi między innymi do kreowania wielu nowych inicjatyw w rodzaju programów społecznej odpowiedzialności czy systemów zarządzania środowiskowego. Ich rosnąca różnorodność jest następstwem wciąż niezaspokojonych oczekiwań wobec systemowego zarządzania wartościami etycznymi. Świadczy to o trudności identyfikacji charakteru istniejących potrzeb w zakresie systemowego zarządzania omawianą dziedziną. Przydatnych informacji na temat kształtujących się w tym obszarze trendów dostarczają również wyniki własnych badań bibliometrycznych, zaprezentowane w kolejnym rozdziale.

## Ewolucja zrównoważonego rozwoju w kontekście aksjologii

W niniejszym rozdziale zaprezentowano wyniki badań ewolucji zrównoważonego rozwoju w kontekście wybranych aspektów nauki o systemach wartości.

Uważa się, że system wartości etycznych jest podstawą pozostałych kategorii (czynniki) aksjologicznych [Zakus, Malloy, Edwards, 2007: 133–158; Ziółkowski, 2012: 52] i w ten sposób determinuje skuteczne zarządzanie jakiegokolwiek organizacji. Wiele przykładów wskazuje na niewielką skalę rozwoju aksjologii etycznej. Dla określenia stopnia badawczego zainteresowania systemem wartości etycznych i wartości podstawowych w kontekście zarządzania w niniejszym opracowaniu przeprowadzono analizę bibliometryczną międzynarodowych publikacji naukowych.

Określenia w rodzaju CSR (społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw) czy SZŚ (system zarządzania środowiskowego), mimo że nawiązują w sposób pośredni do wartości etycznych i podstawowych, to są jednak zbyt pojemne znaczeniowo, aby na ich podstawie wnioskować o rodzaju wartości promowanych w ramach tych dwóch wymienionych systemów zarządzania. Z tego też powodu konieczna jest szczegółowa analiza bibliometryczna literatury z uwzględnieniem poszczególnych wartości w ramach omawianej problematyki.

Podstawą prowadzonych analiz w niniejszej publikacji były zasoby bazodanowe konsorcjum ScienceDirect. Za podstawę wyboru kategorii wartości przyjęto założenia formalnego modelu analizy aksjologicznej Echeverrii [2003: 205–215], który wymienia:

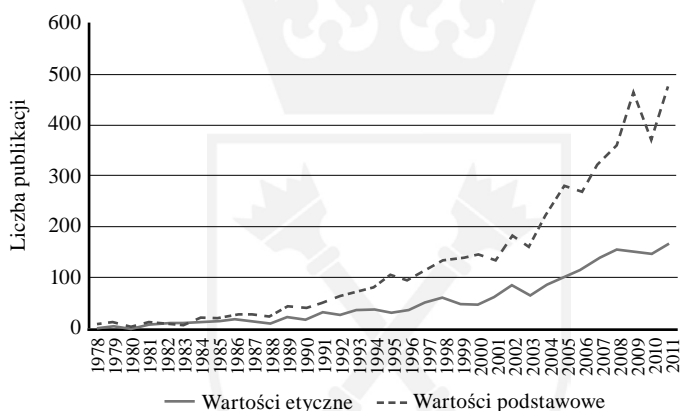
- w obrębie systemu wartości etycznych/moralnych: wolność wyboru, godność, odpowiedzialność, wolność przekonań, szacunek, tolerancję, miłość,

sierdzie/dobroczynność, prawo do niepodzielania przekonań większości, obojętność, uczciwość);

- w obrębie systemu wartości podstawowych: życie, zdrowie, przetrwanie, radość, szczęście, pewność, dobrobyt.

Każdą z wyżej wymienionych kategorii poddano analizie zakładającej konieczność powiązania poszczególnych wartości z określeniem „etyka” lub „aksjologia”. Brak takiego związku podczas analizy zawartości (tytułu, słów kluczowych oraz abstraktu) wykluczał możliwość przyjęcia określonych elementów kategorii do badania.

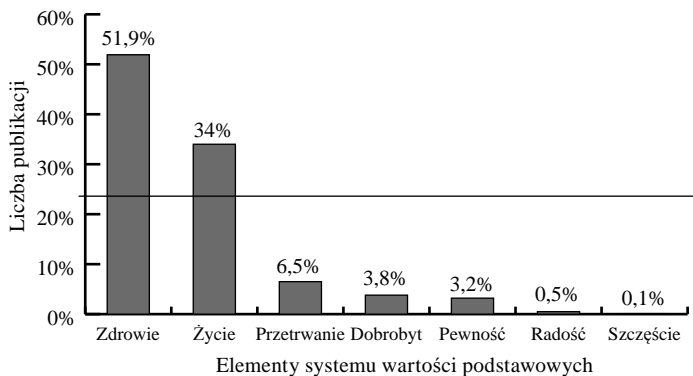
Analiza zgromadzonych danych (do roku 2011 włącznie) ujawniła charakterystyczne trendy w obrębie kategorii aksjologicznych. Biorąc pod uwagę skalę badawczego zainteresowania, można stwierdzić, że ponaddwukrotna przewaga zaznaczyła się w zakresie wartości podstawowych. Charakter tych zmian w przekroju czasowym zaprezentowano na rysunku 1.



Rysunek 1. Badawcze zainteresowanie wartościami etycznymi i podstawowymi

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Oceniając kształtujące się na świecie trendy badawcze z zakresu wartości etycznych i wartości podstawowych, należy zauważyć, że mają one charakter wzrostowy, choć tempo zmian w przypadku kategorii z obszaru wartości podstawowych jest większe. Analizując wyniki badań własnych, można stwierdzić, że sumaryczne zainteresowanie poszczególnymi kategoriami w tym obszarze wskazuje na najczęściej przywoływane w kontekście etyki lub aksjologii elementy, takie jak: **zdrowie** (51,9%) i **życie** (34%). Biorąc pod uwagę pierwsze wzmianki w międzynarodowych czasopismach naukowych na temat wartości podstawowych, można zauważyć, że już w 1881 roku opublikowano opracowanie nawiązujące do problematyki zdrowia w kontekście aksjologii i etyki, a jedenaście lat później tekst dotyczący tematyki życia. Na rysunku 2 przedstawiono badawcze zainteresowanie elementami systemu wartości podstawowych na świecie w latach 1881–2011.



Rysunek 2. Badawcze zainteresowanie elementami systemu wartości podstawowych

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Przy tej okazji warto podkreślić, że zdecydowanie marginalne znaczenie w międzynarodowych badaniach naukowych miały do tej pory **radość** (0,5%) i **szczęście** (0,1%). Są to podstawowe wyznaczniki ekorozwoju, stąd mała skala badawczego zainteresowania (odzwierciedlającego nastroje gospodarcze) stanowi wskazówkę przy wyjaśnianiu przyczyn niewielkiej skuteczności polityki zrównoważonego rozwoju. Można zakładać, że szczególne promowanie dwóch wymienionych elementów aksjologicznych pozwoliłoby na pozytywną zmianę obecnie obserwowanych trendów w ewolucji tego obszaru zrównoważonego rozwoju.

Jak wykazały badania własne, skala upowszechnienia wartości etycznych jest wyraźnie mniejsza w porównaniu z wartościami podstawowymi. Pogłębiona analiza zainteresowania wybranymi kategoriami systemu wartości etycznych ujawnia kilka interesujących tendencji. Na podstawie zebranych informacji należy stwierdzić, że w kontekście zagadnień etycznych i aksjologicznych najczęstsze odwołania ujawniły się wobec **odpowiedzialności** (43,3%), **szacunku** (34,3%) i **wolności wyboru** (9,8%). W przypadku około 12% naukowych opracowań zidentyfikowano pozostałe kategorie systemu wartości etycznych, czyli: **godność** (5,6%), **tolerancję** (3,8%), **uczciwość** (2,5%), **dobroczynność/ miłosierdzie** (0,6%). Warto zauważyć, że takie wartości, jak: wolność przekonań, prawo do niepodzielania przekonań większości, prawo do obojętności – nie stanowią przedmiotu odniesienia żadnej publikacji naukowej z zakresu etyki czy aksjologii. Wskazuje to, że w dotychczasowej ewolucji zrównoważonego rozwoju nie wszystkie elementy stanowiące podstawę programów społecznej odpowiedzialności organizacyjnej zyskały wystarczające zainteresowanie badawcze.

Uzyskane wyniki stanowią przykład diagnozy będącej podstawą dla prognozowania i rekomendacji koniecznych działań w zakresie długookresowego doskonalenia systemów wartości etycznych i wartości podstawowych. Wynika z tego, że w dotychczasowej ewolucji zrównoważonego rozwoju akcentowano

rolę jedynie nielicznych elementów decydujących o trwałości systemów wartości etycznych, były to: **zdrowie i życie** oraz **odpowiedzialność, szacunek i wolność wyboru**. Z tego względu skala przyszłego doskonalenia jest szczególnie istotna w zakresie homogenizacji wielu kodeksów o tej tematyce, między innymi przez ich instytucjonalizację.

## Uwagi końcowe

Problematyka zarządzania z uwzględnieniem potrzeb sfery społecznej wymaga w pierwszej kolejności afirmacji zasad etycznych i moralnych. Implementacja tej kategorii aksjologicznej w organizacji świadczy między innymi o wprowadzaniu w życie zasad ekorozwoju.

Wynikiem badań własnych, jakie zaprezentowano w niniejszej publikacji, było zebranie danych oraz ich naukowa analiza pozwalająca wnioskować o zakresie ewolucji zrównoważonego rozwoju w kontekście aksjologicznych aspektów zarządzania. Do badania wyodrębniono dwa podstawowe dla skutecznego zarządzania systemu wartości, tj. etyczny i wartości podstawowych.

Zbrane wyniki wskazują, że najczęstszym przedmiotem zainteresowania w ramach międzynarodowych badań naukowych są kategorie z zakresu systemu wartości podstawowych, zwłaszcza zdrowie i życie. Najwcześniejsze oznaki zainteresowania wartościami podstawowymi także dotyczyły tych dwóch wymienionych wcześniej i w analizowanej literaturze naukowej pojawiły się pod koniec XIX wieku.

Najczęściej powoływanymi kategoriami z zakresu systemu wartości etycznych były: odpowiedzialność, szacunek i wolność wyboru.

Brak istotnego wsparcia dla takich wartości, jak: radość i szczęście czy tolerancja, uczciwość i dobroczynność/miłosierdzie, wskazuje na obszary koniecznego doskonalenia w zakresie systemów zarządzania.

Zrealizowane badania z pewnością nie zakładają dostarczenia uniwersalnej odpowiedzi na pytanie o wyznaczoną przez obecną cywilizację rolę poszczególnych elementów systemu wartości etycznych i systemu wartości podstawowych – byłoby to niemożliwe przy zastosowanej metodyce oraz przy braku podobnych opracowań na ten temat. Uzyskane wyniki przybliżają jednak do rzeczywistej diagnozy i uzasadniają prognozowanie obrazu przyszłości, a tym bardziej zwiększają skuteczność planowania strategicznego.

## Literatura

- Echeverria J. (2003), *Science, Technology, and Values. Towards an Axiological Analysis of Techno-scientific Activity*, „Technology in Society”, 25.
- Klimczak B. (1999), *Etyka gospodarcza*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

- Moszkowicz M. (2005), *Zarządzanie strategiczne – tło ekonomiczne* [w:] M. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, PWE, Warszawa.
- Turk Ž. (2006), *Construction informatics. Definition and ontology*, „Advanced Engineering Informatics”, 20.
- Ueda K. i in., (2009), *Value Creation and Decision-Making in Sustainable Society*, CIRP Annals, „Manufacturing Technology”, 58.
- Zakus D.H., Malloy D.H., Edwards A. (2007), *Critical and Ethical Thinking in Sport Management. Philosophical Rationales and Examples of Methods*, „Sport Management Review”, 10.
- Ziółkowski B. (2012), *Ewolucyjne podejście do ekoinnowacji i zrównoważonego rozwoju – ujęcie systemowe*, Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, Rzeszów.



*Paweł Kocoń*  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **PUBLIC RELATIONS W PRZESTRZENI SPOŁECZNEJ**

### **Abstract**

#### **Public relations in the social space**

The hereby article presents the way the public relations of the social space becomes either the channel of propaganda or democratic society values. The notion of public relations is defined, and the issue of is specified.

**Keywords:** social space, public relations

#### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł poświęcony jest miejscu, jakie zajmuje *public relations* w przestrzeni społecznej. *Public relations* rozumiany jest tutaj albo jako medium propagandy, albo też jako nośnik wartości demokratycznych. W artykule usystematyzowano definicje *public relations* i modele tej działalności. Podjęto próbę wyjaśnienia, jaką rolę odgrywa *public relations* w obszarze niematerialnym, takim jak przestrzeń społeczna.

**Słowa kluczowe:** *public relations*, przestrzeń społeczna

### **Wstęp**

Jeszcze nie tak dawno akronim PR nie był zrozumiały w polskim społeczeństwie. Co więcej, niemal jeszcze zanim zaistniał na scenie gospodarczej i politycznej, został obciążony licznymi stereotypami. Obecnie jednak, w dotychczasowym dorobku polskiej i światowej nauki, nie brakuje opracowań dotyczących *public relations* komunikowania. Ostatnie lata przyniosły nawet pojawienie się specjalności i kierunków studiów dotyczących *public relations*.

Pomimo jednak licznej literatury i badań poświęconych procesom *public relations*, ich relacja ze społeczeństwem, wpływ na przestrzeń społeczną wydają się niedostatecznie zbadane. Niestety częstokroć rozproszony dorobek naukowy odnosi się z reguły do wysoko rozwiniętych państw o utrwalonym systemie go-



spodarki rynkowej i liberalnej demokracji, opartej na prawach człowieka, nie zawsze odnosząc się do gospodarek rozwijających się. Tymczasem prawidłowe komunikowanie z otoczeniem jest jedną z ważniejszych funkcji nowoczesnego zarządzania w ponowoczesnym społeczeństwie obywatelskim opartym na partycypacji społecznej. Takie społeczeństwo nie może istnieć w przestrzeni społecznej bez komunikowania, które jest podstawą *public relations*.

*Public relations* jest niewątpliwie jedną z funkcji zarządzania organizacją [Seitel, 2003: 10]. To zdanie wydaje się kończyć wywód o jego pozycji, ale takie określenie nie jest prawdą. *Public relations* jest wszędzie, specjalistów i działaczy zajmujące się tą dziedziną mają nie tylko przedsiębiorstwa, ale i organizacje religijne, pozarządowe czy regionalne. *Public relations* jest obecne w polityce i showbiznesie.

Badając miejsce w przestrzeni społecznej, jakie zajmuje *public relations*, należy poddać ocenie, co tak naprawdę rozumiane jest pod pojęciem *public relations*, a także – co obecnie oznacza przestrzeń społeczna oraz jaką funkcję pełni pierwsze z tych pojęć.

W niniejszym tekście zostanie zatem podjęta – wykraczająca poza nauki o zarządzaniu – próba określenia, czym jest *public relations*, czemu i komu służy. Celem artykułu jest pokazanie różnych ujęć tej funkcji zarządzania. Informacje zawarte w tekście zebrano za pomocą studiów literaturowych.

## *Public relations* i przestrzeń publiczna – podstawowe pojęcia

Magdalena Mostowska w artykule *Utracona przestrzeń społeczna* pisze o przestrzeni publicznej, wyliczając sposoby jej definiowania:

1. Przestrzeń społeczna jest często definiowana jako przestrzeń pomiędzy. Pomiędzy przestrzenią publiczną i prywatną, w strefie nakładających się podziałów dostępności i widoków, znajduje się owa przestrzeń, która niekiedy nazywana jest również przestrzenią pół-prywatną, bądź półpubliczną.
2. Jako przestrzeń, w której zachodzą interakcje społeczne. Przestrzeń, w której ludzie chętnie przebywają, spotykają się, biorą udział w rozmaitych zdarzeniach, obserwują innych i sami są obserwowani. W literaturze angielskojęzycznej pojęcie to doczekało się odrębnej nazwy *civic space*, a więc przestrzeni obywatelskiej, takiej, w której kształtowane są postawy obywatelskie [Mostowska, 2007; 123].

### Według Floriana Znanięckiego

Każda grupa dąży do posiadania własnej, specyficznej przestrzeni społecznej, odzwierciedlającej jej wartości, preferencje i aspiracje, przy czym ta sama przestrzeń fizyczna może mieć odmienne wartości dla różnych grup społecznych [Rykiel, Pirveli, 2005: 133].

Czasem termin „przestrzeń publiczna” jest używany wymiennie z pojęciem przestrzeni społecznej [Hudzik, 2006]. Przestrzeń publiczna jest synonimem sfery publicznej i oznacza: „przestrzeń wzajemnego uznania, przestrzeń wzajemnych odnie-

sień”. Pozwala docenić znaczenie nieustannej konfrontacji wzorców, idei, przekonań. Iluminuje praktyki związane z komunikacją i grą o tożsamość” [Sennet, 2004: 56].

Przestrzeń społeczna to zatem obszar niefizyczny, będący płaszczyzną wszechstronnej komunikacji. Przestrzeń społeczna jest niematerialna, amorficzna i, parafrazując słowa Zygmunta Baumana, „płynna”. Ta charakterystyka pozwala umiejscawiać w niej zjawiska z zakresu na przykład komunikowania, wymiany czy przemocy symbolicznej, innymi słowy zjawiska niematerialne.

Jednym z rodzajów komunikacji w tej przestrzeni jest *public relations*.

Pierwszą znaną definicją jest stworzona w 1923 roku przez Edwarda Bernaysa, według której *public relations* oznacza:

[...] dostarczanie społeczeństwu informacji, perswazję mającą na celu modyfikowanie postaw oraz usiłowanie zbliżenia postaw i działań instytucji do nastawienia klientów, zaś postaw klientów do nastawienia instytucji [Goban-Klas, 1997: 19].

Należy w tym miejscu zauważyć, że takie ujęcie zakłada dialog pomiędzy instytucją i tylko jedną z grup interesariuszy – klientami.

Definicja Niemieckiego Stowarzyszenia Public Relations opublikowana w 1976 roku brzmi:

PR to świadome i uzasadnione starania o zrozumienie oraz o budowę i rozwijanie zaufania publiczności na podstawie systematycznego badania [Oeckl, 1976: 60].

Ta definicja, w porównaniu z poprzednią, znacznie rozszerza grupę docelową działań *public relations*, włączając weń wszystkie osoby zainteresowane wydarzeniem lub samą organizacją.

*Public relations* w definicji sformułowanej przez Deklarację Meksykańską w 1978 roku rozszerza znaczenie tego sposobu komunikacji na dziedzinę sztuki i nauki:

Praktyczne działania w ramach *public relations* to dziedzina sztuki i gałąź nauki społecznej, polegająca na analizie tendencji, przewidywaniu ich konsekwencji, doradztwie dla kierownictwa różnych organizacji oraz wdrażaniu zaplanowanych programów działań, które będą służyć zarówno danej organizacji, jak i interesowi ogółu [Black, 2003: 15].

W 1984 roku pojawiła się definicja Jamesa Gruniga i Todda Hunta:

*Public relations* to zarządzanie komunikowaniem pomiędzy organizacją a jej publicznością [Wojcik, 2001: 22].

Tomasz Goban-Klas proponuje, by pojęcie *public relations* tłumaczyć zgodnie z akronimem PR jako „propagowania reputacji” czy renomy [1997: 22]. W tym miejscu trzeba jednak zauważyć, że przedmiot *public relations* wykracza poza ramy wyznaczone przez to określenie, a ponadto – przez użycie słowa propagowanie sytuuje *public relations* w obrębie propagandy.

Inna z kolei definicja:

[...] zarządzanie procesami komunikacyjnymi między organizacją i osobami a ich grupami odniesienia przez świadome, celowe i systematyczne kształtowanie tych procesów [Wojcik, 2001:21].

zwraca uwagę na zarządcze źródła *public relations*. Co więcej, takie ujęcie wskazuje na zjawisko potencjalnie niebezpieczne – osoba (lub organizacja) stosująca techniki *public relations* potencjalnie nie jest zainteresowana równą pozycją swojej firmy i jej otoczenia w komunikowaniu, ale zarządzaniem – władzą nad procesem komunikacyjnym.

Frazer Seitel przytacza definicję *public relations* sformułowaną przez ekspertów na zlecenie Fundacji Badań i Edukacji Public Relations. Brzmi ona następująco:

*Public relations* jest samodzielną funkcją zarządzania, pomagającą ustanowić i utrzymać dwustronną komunikację, zrozumienie, akceptację i współpracę pomiędzy organizacją i jej otoczeniem; pomagającą zarządzać problemami lub zagadnieniami; pomagającą zarządowi w uzyskiwaniu informacji o zmianach i skutecznych możliwościach ich wykorzystania, służąc jako system wczesnego ostrzegania pomagający przewidywać trendy; ponadto jako główne narzędzia wykorzystują badania oraz rzetelne i etyczne techniki komunikacyjne [Seitel, 2003: 10].

Wydaje się, że ta definicja jest najpełniejsza w kontekście miejsca, jakie zajmuje *public relations* w przestrzeni publicznej, zakładając współistnienie organizacji oraz otoczenia, w którym się znajduje, oraz wzajemny biejący przepływ informacji pomiędzy nimi. Nie wszystkie jednak perspektywy traktowania *public relations* zakładają takie podejście; pisząc o *public relations* nie można pominąć tych definicji, które redukują PR do narzędzia marketingowego:

*Public Relations* to instrument komunikacji marketingowej, który zmierza do kreowania, podtrzymywania i utrwalania wzajemnie korzystnych stosunków pomiędzy przedsiębiorstwem lub określoną instytucją oraz daną grupą odbiorców (tzw. *publics*).

Celem *public relations* jest odpowiednie oddziaływanie na odczucia lub przekonania klientów, kształtowanie ich przychylnych opinii, tworzenie korzystnego wizerunku firmy (umożliwiającego stopniowe i perspektywiczne rozszerzanie jej rynku) oraz odpowiednie reagowanie na niekorzystne informacje [M-Files, 2011].

*Public relations*, jak wynika z przedstawionych definicji, nie jest działalnością autoteliczną. Możemy wyróżnić następujące jego funkcje:

- integracyjną – polegającą na dostosowywaniu organizacji do elementów otoczenia celem polepszenia sprawności działania układu gospodarczego z otoczeniem;
- koordynacyjną – która wyraża się w odpowiednim doborze poszczególnych elementów promocji, reklamy wraz z *public relations* w celu stworzenia jednolitego pod względem programowym obrazu przedsiębiorstwa;
- komunikacyjną – której celem jest nawiązywanie i utrzymywanie odpowiednich więzi ze wszystkimi elementami otoczenia, znajdujących się w obszarze działania, jak i potencjalnego rynku rozwoju przedsiębiorstwa [M-Files, 2011].

*Public relations* pomaga zatem organizacji dostosować się do otoczenia, rozwijać jej relacje ze środowiskiem, w którym istnieje, oraz zapewniać sprawny obieg informacji.

Jak czytamy w Encyklopedii M-Files:

Ze względu na horyzont czasowy możemy ponadto wyróżnić jeszcze dwie funkcje *public relations*:

- operacyjną – obejmującą działania krótkookresowe o charakterze wspierania innych form promocji, mających wpływ na stymulację sprzedaży w krótkim okresie,
- strategiczną – obejmującą elementy oddziaływania na publiczność w długim okresie, dzięki czemu możliwe jest utrzymanie nabywców dotychczasowych [M-Files, 2011].

Innymi słowy *public relations* pełni ważną funkcję marketingową, stanowiąc narzędzie z jednej strony bardzo dokładne i celowe, odnoszące się do aktualnych działań organizacji, a z drugiej – nieco bardziej holistyczne, pozwalające kreślić styl komunikacji, jej treść oraz jej wpływ na wizerunek w ramach długiego okresu.

Wyliczenie definicji *public relations* ma na celu ukazanie wachlarza funkcji i ról w przestrzeni społecznej, jakie *public relations* odgrywa. Spośród elementów wspólnych przede wszystkim należy wymienić komunikowanie.

Definicje te różnią się zakresem działalności którą kwalifikuje się oraz miejscem PR w organizacji.

Do miejsca *public relations* w przestrzeni publicznej odnoszą się modele PR Gruniga i Hunta. Są to:

- Model rozgłosu (*press agency, publicity*) – gdzie *public relations* jest utożsamiane z prostą propagandą; jego prostota polega między innymi na braku badań skuteczności.
- Model informacji publicznej (*public information*) – celem PR jest upowszechnianie rzetelnych informacji. Komunikacja jest jednokierunkowa. Występują badania skuteczności ograniczające się do pomiaru czytelnictwa.
- Model dwukierunkowy asymetryczny (*two-way asymmetric*) – celem PR jest naukowa perswazja, komunikacja ma charakter dwustronny – istotna jest również informacja zwrotna od odbiorców, w tym modelu prowadzi się badania wstępne oraz badania zmian postaw.
- Model dwukierunkowy symetryczny (*two-way symmetric*) – celem PR jest wzajemne zrozumienie, komunikacja ma charakter dwukierunkowy, organizacja liczy się z opinią otoczenia i stara się dostosowywać do niego swoje kolejne działania. Różnica w stosunku do poprzedniego modelu polega przede wszystkim na tym, że zamazane są role nadawcy i odbiorcy treści. Są prowadzone badania wstępne i oceniające [Grunig, Hunt, 2005; Miotk, 2011].

Pierwszy z wymienionych modeli można określić metaforą „guru” – wszytkowiedząca organizacja mająca monopol na komunikowanie, który wykorzystuje w realizacji swoich celów. Nieco inaczej funkcjonuje drugi model, który można nazwać „sprawozdawcą” – tu organizacja po prostu rzetelnie informuje otoczenie o sobie i swojej działalności. Kolejny model, funkcjonujący jako „dobry nauczyciel”, ma za zadanie perswadować otoczeniu to, co jest dla niego potrzebne, ale oprócz perswazji ważne jest także słuchanie otoczenia. Ostatni z modeli, który można określić „modelem dialogu”, zakłada stały kontakt i zrozumienie pomiędzy organizacją a jej otoczeniem. To model dialogu, niejako zakładający równość stron na wielu płaszczyznach, w tym informacyjnej i finansowej. Problem

z tym modelem polega na tym, że w przestrzeni społecznej tylko jedna ze stron tego dialogu płaci za działania *public relations*, co ma wpływ na utrzymanie równowagi pomiędzy stronami zabierającymi głos, a często może skutkować zachwianiem równowagi pomiędzy stronami lub też całkowite zagłuszenie słabszej z nich. Przy stosowaniu tego modelu ryzyko to musi być brane pod uwagę.

## Miejsce *public relations* w przestrzeni społecznej

Opisując miejsce PR w przestrzeni publicznej, należy rozpocząć od selekcji i pogrupowania poglądów na temat tej dziedziny. Wydaje się, że istnieją dwa nurty opisu *public relations* i jego oddziaływania. Pierwszy z nich zostanie tu roboczo nazwany apologetycznym. W tym nurcie praktycy i część naukowców opisują PR tylko w kontekście jego pozytywnych oddziaływań. Odwrotnie jest w nurcie krytycznym, prezentowanym w Polsce przede wszystkim przez Teresę Święckowską [2008] – tu opisuje się jedynie negatywne oddziaływania, a *public relations* jest uznawane jako rodzaj propagandy.

Krystyna Wojcik pisze natomiast:

W sposobie pojmowania PR można dostrzec różnice pomiędzy USA i Europą. W USA akcentuje się organizacyjną perspektywę i aktywność PR, w Europie zaś społeczny fenomen PR. Ma to skutkować tym, że w Europie częściej niż w USA mówi się o społecznych funkcjach PR, jego stosunku do społeczeństwa, do innych podsystemów społecznych (takich np., jak polityka, ekonomia, kultura, dziennikarstwo), a sprzyjać ma temu fakt, że na PR patrzy się z punktu widzenia komunikowania, ale też socjologii [Wojcik, 2004: 13].

Owe różnice oznaczają, że nurty te są różne także geograficznie. Autorzy amerykańscy, jak na przykład Fraser P. Seitel, raczej pozytywnie opisują *public relations*, skupiając się na technologii jego działania [Seitel, 2003], autorzy europejscy natomiast podchodzą do PR raczej negatywnie, tak jak Michael Kunczik, utożsamiając *public relations* z propagandą [Kunczik, 1993]. Oczywiście nie jest to podział ostry – raczej szkic podziału – należy chociażby pamiętać, że niezwykle krytyczny wobec *public relations* blog „PR watch” jest prowadzony w Stanach Zjednoczonych [PRWatch, 2011].

W nurcie apologetycznym *public relations* jest przedstawiane jako zbiorowy retor [Olasky, 1987], czyli ma za zadanie przekonywać innych do celów organizacji. *Public relations* jest także (jako transformacyjne PR) uznawane przez Ryszarda Ławniczaka jako medium wprowadzające ład kapitalistyczny w krajach postsocjalistycznych [Ławniczak, 2001: 7–17]. Oswojenie z nowym systemem jest także konsekwencją tego, że, jak pisze Tomasz Goban-Klas, *public relations* wyrasta ze społeczeństwa demokratycznego [Goban-Klas, 2004: 67].

Podobnie pisze Henryk Przybylski:

PR pojawia się w społeczeństwie demokratycznym i wolnorynkowym, w społeczeństwie obywatelskim, i w swym rozwoju dąży uparcie poprzez swoje funkcje genotypowe do stania się w całej pełni służbą obywatelską przede wszystkim przez kształtowanie opinii publicznej nastawionej na realizację dobra wspólnego [Przybylski, 2008: 18].

Charakterystyczna dla takiego społeczeństwa jest partycypacja publiczna. Anna Olech i Tomasz Kaźmierczak wymieniają modele partycypacji publicznej:

Przy zastosowaniu tego podstawowego kryterium, jakim jest zakres władzy posiadanej przez obywateli władze publiczne, zidentyfikowano następujące modele partycypacji publicznej:

- 1) asymetryczny – udział obywateli minimalny, władz lokalnych – maksymalny,
- 2) opiniodawczo-konsultacyjny – dominujący udział władz lokalnych przy znacznym udziale obywateli,
- 3) symetryczny – udział obu stron zrównoważony,
- 4) delegowanie – dominujący udział obywateli przy znacznym lub minimalnym udziale władz publicznych [Kaźmierczak, Olech, 2011: 103].

Autorzy przyporządkowują opisanym przez siebie modelom techniki komunikowania, takie jak zamieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń czy udział w pikietach i strajkach [Olech, Kaźmierczak, 2011: 105–106]. Wydaje się, że przyporządkowanie samych technik komunikowania do modeli partycypacji społecznej zbyt pobieżnie traktuje problem. Celowe zatem jest zderzenie tych modeli z opisanymi wyżej modelami *public relations*, wyróżnionymi przez Gruniga.

Należy zauważyć, że choć pierwszy z modeli Gruniga pasuje raczej do państw autorytarnych oraz totalitarnych i zakłada minimalną partycypację obywateli, to następne odpowiadają modelom partycypacji społecznej: drugi – pierwszemu modelowi partycypacji społecznej, trzeci model Gruniga – drugiemu modelowi partycypacji społecznej, czwarty model Gruniga odpowiada natomiast dwóm ostatnim modelom partycypacji społecznej.

Oznacza to, że jakość *public relations* i jakość partycypacji społecznej, a więc w uproszczeniu jakość demokracji i kultury politycznej, wzajemnie się wiążą.

Związek *public relations* i demokracji jest wielokrotnie podnoszony przez różnych autorów. W podręczniku Romana Backera, Joanny Marszałek-Kawy i Joanny Modrzyńskiej czytamy, że „głównymi składnikami PR są: demokracja, liberalna gospodarka rynkowa oraz kultura masowa” [Backer, Marszałek-Kawa, Modrzyńska, 2004: 244–257].

Konrad Ciesiołkiewicz traktuje z kolei polityczny PR jako integralną część demokracji, pisząc o nierozzerwalności PR i polityki demokratycznej [Ciesiołkiewicz, 2011].

Jerzy Olędzki określa to jeszcze dobitniej:

*Public relations* są nierozzerwalnie związane z demokracją. *Public relations* istnieją tylko w tych krajach, gdzie jest „głośna opinia publiczna” i swoboda inicjowania debaty publicznej, gdyż *public relations* wymagają pewnych warunków rozwoju, aby nie stały się tylko propagandą i reklamą. Te warunki to:

- 1) wolność słowa,
- 2) pluralizm mediów oraz dostęp do różnych środków informacji i opinii,
- 3) wolny rynek,
- 4) swobodny przepływ informacji (internet) [Olędzki, 2011].

Podsumowując, powyższe wywody *public relations* a zwłaszcza PR instytucji publicznych jest elementem komunikowanie publicznego. Jak piszą Bogusława Dobek-Ostrowska i Robert Wiszniowski,

[...] jest to komunikowanie formalne zachodzące w określonej przestrzeni komunikacyjnej (informacyjnej), mające na celu przekazywanie i wymianę informacji o publicznym zastosowaniu oraz podtrzymywanie więzi społecznych przez odpowiedzialne za ten proces instytucje publiczne [Dobek-Ostrowska, Wiszniowski, 2002: 18].

W nurcie krytycznym znajduje się przede wszystkim wspomniana publikacja Teresy Świąćkowskiej. Ujmuje ona *public relations* przede wszystkim jako narzędzie kontroli opinii publicznej:

Public relations w praktyce nie oznacza relacji społecznych, lecz raczej ich interpretację i reinterpretację, tworzone i upowszechniane z punktu widzenia jednej strony, chociaż odwołujące się do dobra wspólnego [Świąćkowska, 2008: 29].

Interesującym wątkiem podniesionym przez Świąćkowską jest ukazanie *public relations* jako władzy dyscyplinującej.

W koncepcji Michela Foucaulta w podobnym ujęciu pojawia się koncepcja biowładzy, jako:

[...] władza dyscyplinująca lub biowładza, a więc sprawowana nie za pomocą bezpośredniego przymusu, lecz przez system edukacji i wzorów zachowań, kształtowanych przez nowożytne instytucje publiczne i przemysłowe [Rutherford, 2000: 90].

Można więc stwierdzić, że *public relations* jest narzędziem przemocy symbolicznej przez powodowanie takich postaw, które sprzyjają uległości wobec organizacji stosujących tę formę komunikacji. Przez natrętne promowanie korzystnych dla organizacji wzorów postaw, wobec ograniczonego miejsca w mediach, niejako automatycznie eliminuje się inne wzorce postaw i zachowań [Kocoń, 2010: 692–705].

Foucault deklaruje, że chodzi mu o rozproszoną władzę, immanentną wobec wszelkich punktów wpływu, oporu, wszelkich stosunków społecznych. Jest to władza punktowa, występująca „u dołu”, kontrolująca na poziomie mikro. Te „małe władze” funkcjonują w odniesieniu do większych w zakresie dyscyplinujących praktyk, instytucji, norm, dyskursów i w konsekwencji w stosunku do całego dyscyplinującego społeczeństwa [Bukusiński, 1996: 240–262].

Tym samym *public relations* rozumiane jest jako „wielki brat” kontrolujący społeczeństwo, dający mu zafalszowany i jednostronny, ale zgodny z interesami wielkich nadawców, obraz rzeczywistości.

## Podsumowanie

W prezentowanym tekście naszkicowano drogi rozumienia funkcji zarządzania, jakim jest *public relations*. Trudno w świetle prezentowanych materiałów jednoznacznie przesądzać, czy PR jest funkcją zarządzania nowoczesnej, przystosowanej do wymogów demokratycznego liberalnego społeczeństwa propagandy, czy też jest wyrazem koniecznego dla społeczeństw demokratycznych dialogu. Gospodarka rynkowa jest niezbędnym środowiskiem *public relations* – bez niej

działania PR nie mają ekonomicznego sensu. Do zaistnienia *public relations* konieczna jest też demokracja. Bez niej do sukcesu organizacji wystarczą koneksje z władzą i propaganda.

Na pewno, jak piszą autorzy raportu przygotowanego na zlecenie Związku Firm Public Relations przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową:

Do cech wspólnych *Public Relations* i propagandy zaliczyć należy głównie koncentrację działań na upowszechnianiu informacji i wiedzy oraz chęć wpływania na poglądy odbiorców [*Public Relations w polskiej gospodarce*, 2004].

Jedno nie ulega wątpliwości – wszechobecne, będące podstawą społeczeństwa demokratycznego z jednej strony, a narzędziem dominacji i władzy z drugiej, *public relations* jest wskaźnikiem komercjalizacji i profesjonalizacji jednej z podstaw życia społecznego, to znaczy komunikowania. Przestaje ono być spontanicznym aktem wymiany informacji, a staje się kalkulowanym, badanym i metodycznie wprowadzanym zbiorem ściśle określonych procedur. Procedury i zasady te są dostępne nie tylko osobom i instytucjom bogatym (choć te mają większą możliwość docierania do specjalistów w tym zakresie), ich niezajomość może jednak udaremnić najlepsze przedsięwzięcie. Posiadane środki finansowe nie dają automatycznie przewagi, jeżeli nie przekładają się na kapitał społeczny i kulturowy organizacji. Potęga finansowa, a co za tym idzie, możliwość wpływania na opinię publiczną przez media, może nic nie znaczyć wobec kampanii w cyberprzestrzeni. Jednocześnie cyberprzestrzeń i media nie są jedynymi sferami przestrzeni społecznej, gdzie istnieje *public relations*. Dyskutuje się już, jak wypromować szkołę [Goldenline, 2011] czy w szpital [Staszewski, 2011]. Potrzeba „kreowania wizerunku” staje się wszechobecna. Daje to szansę otoczeniu organizacji w starciu z samą organizacją, która nawet jeśli nie obawia się strat finansowych, to może się obawiać strat wizerunkowych. Czas pokaże, czy jest to nieuniknione, i jakie są tego konsekwencje.

Podsumowując, *public relations* w przestrzeni społecznej to:

- wskaźnik społeczeństwa demokratycznego i gospodarki rynkowej;
- medium komunikowania organizacji z otoczeniem;
- profesjonalne intersubiektywne komunikowanie zastępujące spontaniczną rozmowę;
- jeden ze sposobów legitymizacji ładu społeczno-gospodarczego.

Wydaje się, że nie da się rozstrzygnąć jednoznacznie, jakie miejsce w przestrzeni społecznej ma *public relations*, miejsce to zależy bowiem od charakteru tej przestrzeni. W warunkach niskiej partycypacji publicznej i niskiej jakości demokracji *public relations* jest narzędziem symbolicznej kontroli obywateli czy też po prostu rodzajem propagandy. W warunkach okrzepłej demokracji liberalnej, decentralizacji władzy raczej delegującej niż skupiającej uprawnienia, *public relations* jest symbolicznym mediatorem.

W niniejszym artykule jedynie zarysowano funkcję *public relations* w przestrzeni społecznej. Zadaniem prezentowanego tekstu nie jest wyczerpanie omawianego tematu (o ile jest to w ogóle możliwe), ale raczej stworzenie bodźca do dalszych badań. Z pewnością nowe perspektywy badawcze są związane z coraz



to nowszymi środkami technicznymi komunikowania, takimi jak na przykład rozbudowane telefony komórkowe czy też powiązane z nimi i innymi urządzeniami portale internetowe, a co za tym idzie – ze zmieniającymi się narzędziami i kanałami komunikacji.

## Literatura

- Backer R., Marszałek-Kawa J., Modrzyńska J. (2004), *Zrozumieć politykę*, UMK, Toruń.
- Sennet R.R. (2004), *Upadek człowieka publicznego*, Muza, Warszawa.
- Black S. (2003), *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.
- Buksiński T. (1996), *Racjonalność współdziałań. Szkice z filozofii polityki*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R. (2002), *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*, Astrum, Wrocław.
- Goban-Klas T. (1997), *Public relations czyli Promocja reputacji. Pojęcia, definicje, uwarunkowania*, Business Press, Warszawa.
- Goban-Klas T. (2004), *Czarny PR* [w:] H. Przybylski (red.), *Public relations. Sztuka skutecznej komunikacji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Hudzik J.P. (2006), *Sfera publiczna. Kondycja, przejawy, przemiany*, UMCS, Lublin.
- Kocoń P. (2010), *Public relations jako medium przemocy symbolicznej* [w:] S. Partycki (red.), *Partnerstwo i współpraca a kryzys gospodarczo-społeczny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Kunczik M. (1993), *Polityka Informacyjna Państwa a public relations* [w:] *Prasa jako kontrola władzy. Polityka informacyjna w Polsce na tle doświadczeń w Europie*. Wyniki Międzynarodowej Konferencji „Od Kontroli Prasy do Kontroli Władzy” zorganizowanej 12–13 czerwca 1993 r. w Warszawie (oprac. konf. J. Kwiek-Pietrzykowska, J. Weidemann).
- Mostowska M. (2007), *Utracona przestrzeń społeczna* [w:] J. Ryłke (red.), *Przyroda i miasto*, Tom IX, SGGW, Warszawa.
- Ławniczak R. (2001), *Public Relations Contribution to Transition in Central and Eastern Europe. Research and Practice*, Printer, Poznań.
- Oeckl A. (1976), *PR – Praxis. Der Schlüssel zur Öffentlichkeitsarbeit*, Econ Verlag, Düsseldorf–Wien.
- Olasky M.N. (1987), *Corporate Public Relations. A New Historical Perspective*, Publishers Hillsdale, New Jersey.
- Olech A., Kaźmierczak T. (2011), *Modele partycypacji publicznej* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Pluta E. (2001), *Public relations. Moda czy konieczność? Teoria i praktyka*, Twigger, Warszawa.
- Przybylski H. (2008), *Funkcje PR w przestrzeni publicznej – perspektywy* [w:] H. Przybylski (red.), *Public Relations. Teoretyczne i praktyczne aspekty komunikowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Public Relations w polskiej gospodarce* (2004), Raport przygotowany na zlecenie Związku Firm Public Relations, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Rutherford P. (2000), *Endless Propaganda. The Advertising of Public Goods*, University of Toronto Press, Toronto.

- Rykiel Z., Pirveli M. (2005), *Przestrzeń a środowisko w geografii; ujęcie krytyczne* [w:] W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.), *Geografia jako nauka o przestrzeni, środowisku i krajobrazie*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Sachs M.L. (2004), *Komunikowanie się w marketingu* [w:] A. Gregory (red.), *Public relations w praktyce*, PWE, Warszawa.
- Sauś J. (2006), *PR jako instrument kreowania kapitału społecznego organizacji* [w:] H. Przybylski (red.), *Public Relations. Sztuka skutecznej komunikacji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Seitel F.P. (2003), *Public relations w praktyce*, Felberg SJA, Warszawa.
- Święćkowska T. (2008), *Public relations a demokracja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Wojcik K. (2001), *Public Relations od A do Z*, Placet, Warszawa.
- Wojcik K. (2004), *Public Relations wśród naukowych dyscyplin i badań za granicą i w Polsce* [w:] H. Przybylski (red.), *Public Relations. Sztuka skutecznej komunikacji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Zemler Z. (1992), *Public relations. Kreowanie reputacji firmy*, Poltext, Warszawa.

## Źródła internetowe

- Ciesiołkiewicz K. (2011), *Polityczny PR jest integralną częścią demokracji* [on-line], <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/polityczny-pr-jest-integralna-czescia-demokracji#> [dostęp: 26.12.2011].
- Goldenline (2011), <http://www.goldenline.pl/forum/2684906/pr-w-szkole-jak-wykreowac-szkole> [dostęp: 12.12.2011].
- Grunig J., Hunt T. (2005), *Grunig and Hunt's Four Models of Public Relations* (2005, August 17) [w:] WriteWork.com [on-line], <http://www.writework.com/essay/grunig-and-hunt-s-four-models-public-relations> [dostęp: 19.05.2012].
- M-Files (2011), [http://mfiles.pl/pl/index.php/Public\\_relations](http://mfiles.pl/pl/index.php/Public_relations) [dostęp: 12.12.2011].
- Miotk A. (2012), <http://annamiotk.pl/w-strone-nowego-modelu-public-relations/> [dostęp: 12.12.2011].
- Olędzki J. (2011), *O społecznym znaczeniu public relations w demokracji. Wprowadzenie* [on-line], <http://www.newsline.pl/download/> [dostęp: 12.12.2011].
- PRWatch (2011), <http://www.prwatch.org/> [dostęp: 12.12.2011].
- Staszewski R. (2011), *Zdrowe Public Relations* [on-line], [http://www.proto.pl/PR/Pdf/PR\\_w\\_ochronie.pdf](http://www.proto.pl/PR/Pdf/PR_w_ochronie.pdf), <http://www.scribd.com/doc/29493704/Definicje-przestrze%C5%84> [dostęp: 12.12.2011].



*Małgorzata Kurlęto*  
Uniwersytet Jagielloński

## WPŁYW NOWYCH TECHNOLOGII NA ZARZĄDZANIE PRZEDSIĘBIORSTWAMI TURYSTYCZNYMI

### Abstract

#### **The impact of technologies on the tourism company management**

This paper attempts to present the impact of new communication and information technologies (ICT) and other information on the management of tourism enterprises. The analysis is trying to show the impact of computer information systems (CRS, GDS) data management systems, customer management systems (CRM), advanced telecommunications systems (WLAN WIMAX) and the Internet both on the efficiency of business processes as well to show their importance for changing of management strategy which takes place in tourism enterprises operating in e- technology environment. This change is referring to the shift away from the application of the concept based on the theory of Porter's Five Forces (which calling for the competitive struggle between participants of business processes) and replace it with the concept derived from game theory (which prefer the mutual cooperation and communication among tourism enterprises). The overriding goal of the new concept of management is to maximize the added value of new tourism enterprises. The achievement of this goal is possible with the introduction of knowledge and innovation management in that, among other things that use a modern e-technology.

**Keywords:** new technology, management, tourism enterprises

### Streszczenie

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę zaprezentowania oddziaływania nowych technologii komunikacyjno-informatycznych i innych na zarządzanie przedsiębiorstw turystycznych. Zanalizowano wpływ komputerowych systemów informacyjnych (CRS, GDS) systemów zarządzania danymi o klientach (CRM), nowoczesnych systemów telekomunikacyjnych (WLAN, WIMAX) i internetu na sprawność procesów biznesowych, a także przedstawiono ich znaczenie dla zmiany strategii zarządzania, która dokonuje się w przedsiębiorstwach turystycznych operujących w środowisku e-technologii. Zmiana, o której mowa, polega na odchodzeniu od stosowania koncepcji opierającej się na teorii „pięciu sił” Portera, nawołującej do walki konkurencyjnej pomiędzy uczestnikami procesów biznesowych i zastępowaniu jej koncepcją wywodzącą się z teorii gier, której istotą jest wzajemna współpraca i porozumiewanie się. Nadrzędnym celem nowej koncepcji zarządzania jest maksymalizacja nowej dodatkowej war-

tości przedsiębiorstw turystycznych. Dążenie do celu, o którym mowa, jak starano się wykazać, jest możliwe za pomocą wprowadzania zarządzania wiedzą i zarządzania innowacjami, w tym między innymi z wykorzystaniem nowoczesnej e-technologii.

**Słowa kluczowe:** nowe technologie, zarządzanie, internet, przedsiębiorstwo turystyczne

## Wprowadzenie

Efektywne stosowanie Technologii Informacji i Komunikacji (ICT – *Information Communication Technology*) w przemyśle turystycznym jest niezwykle istotne dla praktyki przedsiębiorstw turystycznych, stało się ono bowiem podstawą zarówno reklamy i promocji produktu turystycznego, jak i jego odnajdywania (oraz rezerwowania) na globalnym rynku.

Turystyka jest bardzo ważną gałęzią gospodarki światowej, która generuje około 10% PKB na całym świecie, a według prognoz WTO do roku 2014 wzrośnie do prawie 11% [WTO, 2012]. Turystyka była jedną z pierwszych gałęzi globalnej gospodarki, w której przyjęto technologie informacyjne (IT), a następnie ICT.

Rozwój nowoczesnej technologii w przedsiębiorstwach turystycznych związany był w latach 70. ubiegłego wieku najpierw z CRS (*Computer Reservation System* – Centralny System Rezerwacji), później, w drugiej połowie lat 80., z GDS (*Global Distribution System* – Globalny Kanał Dystrybucji), a następnie, od późnych lat 90., wraz z rozwojem internetu, technologia informacyjna wprowadziła „rewolucyjne” zmiany w operacyjne i strategiczne praktyki przemysłu turystycznego [Buhalis, Law, 2008: 609].

Lynn Van der Wagen i Anne Goonetilleke podkreślają, że w dokonywaniu transformacji technologii informatycznych branża turystyczna wyprzedziła wszystkie inne gałęzie przemysłu [2008: 328]. Najczęściej technologia informatyczna używana jest we wszelkiego typu systemach rezerwacji oraz informacji, i w tym zakresie jest też najczęściej omawiana jako przykład innowacyjny [Bednarczyk, Handzel, 2007: 309–313]. Rzadziej spotkać można analizy zajmujące się wykorzystaniem e-technologii lub *e-commerce* w zarządzaniu przedsiębiorstw turystycznych oraz badania wpływu zastosowania tej technologii na zarządzanie.

Tymczasem każdy menedżer przygotowujący plan biznesowy dla przedsięwzięcia turystycznego albo nawet dla wprowadzenia nowej strategii marketingu powinien uwzględnić w nim wszystkie właściwe innowacje technologiczne, które mogłyby wesprzeć jego plany, zamierzenia i możliwości. Oczywiście internet ma największy wpływ zarówno na cały przemysł turystyczny, w tym na zarządzanie strategiczne, jak i na zarządzanie operacyjne. W niniejszym opracowaniu omówienie problemu wykorzystania ICT, w tym internetu, w turystyce zostało uznane za priorytetowe. Poza tym właściwe wydaje się też przedstawienie CRM (*Customer Relationship Management* – Zarządzanie Relacjami z Klientami), które również może i powinno być we współczesnych czasach wspierane przez komputerową bazę danych i e-technologię [Van der Wagen, Goonetilleke, 2008: 328].

ICT technologia, według Dimitriosa Buhalisa i Roba Lawa, powoduje konieczność zasadniczej zmiany paradygmatów w przemyśle turystycznym i daje możliwości rozwoju nowych funkcji dla przedsiębiorstw turystycznych [2008: 610]. Don Tapscott i współautorzy dostrzegają liczne odniesienia dotyczące przedsięwzięć biznesowych (w tym turystycznych), które muszą zmienić swoją strukturę ze względu na nową technologię komunikacyjną ICT [1998: 19].

Te problemy zostaną omówione w dalszej części niniejszego opracowania w aspekcie całkowitej zmiany zarządzania, która następuje w XXI wieku, polegającej na porzucaniu tradycyjnej teorii „pięciu sił” Portera na korzyść koncepcji współpracy wynikającej z teorii gier [Conklin, Tapp, 2000: 222–223]. Poza tym przedstawione zostaną również najnowsze innowacje e-technologii w odniesieniu do ich możliwości zastosowania w przedsiębiorstwach turystycznych, i perspektywy, jakie rysują się w omawianym zakresie w przyszłości. Należy nadmienić, że wśród czynników technologicznych, które wpływają na przemysł turystyczny, wymienia się:

- 1) automatyzację i komputeryzację,
- 2) rozwój telekomunikacji,
- 3) rozwój systemów komputerowych,
- 4) rozwój transportu i infrastruktury (na przykład lotnisk, dróg) i technologii życia codziennego,
- 5) rozwój miękkich technologii ekologicznych (na przykład oszczędnościowe korzystanie z zasobów środowiska naturalnego, a zwiększenie świadomości ekologicznej w społeczeństwie) [Alejziak, 2000: 4].

W niniejszym artykule ograniczono się do przeanalizowania tylko pierwszych trzech czynników.

## Wpływ ICT na działalność i rozwój przedsiębiorstw turystycznych

Grzegorz Gołębski definiuje przedsiębiorstwo turystyczne jako

[...] wyodrębniony zespół ludzi wykonujących czynności w zakresie zaspokojenia potrzeb turystów i samodzielnie podejmujących decyzje strategiczne i taktyczne, rozstrzygające o skuteczności działania [...] [jest ono] jednostką wyposażoną w środki materialne i finansowe, podporządkowaną określonej organizacji wewnętrznej [2007: 22].

W myśl ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych [Ustawa, 1997] przedsiębiorstwo turystyczne jest natomiast jednostką organizacyjną prowadzącą działalność gospodarczą, świadczącą odpłatnie usługi uczestnikom różnych rodzajów i form turystyki. Przedsiębiorstwo turystyczne jest zatem organizacją gospodarczą o złożonej strukturze organizacyjnej i o skomplikowanych powiązaniach z otoczeniem [Bednarczyk, 1996: 9–41]. Każde bowiem biuro podróży – będące organizatorem, pośrednikiem lub agentem ruchu turystycznego – ściśle współpracuje z innymi przedsiębiorstwami: transportowymi, hotelarsko-gastronomicznymi, uzdrowiskowymi czy sportowo-rekreacyjnymi [Gaworecki, 2010: 350–356].

Włączenie zatem ICT do zarządzania przedsiębiorstwem turystycznym stwarza możliwość nie tylko poprawienia i usprawnienia jakości świadczonych usług, ale pozwala również tym przedsiębiorstwom na dynamiczne zróżnicowanie i wyspecjalizowanie się w zakresie oferowanych usług i produktów turystycznych. Technologia ICT staje się też pomocna w zarządzaniu kosztami przedsiębiorstwa, szczególnie w dystrybucji i promocji, a także służy do przeprojektowywania procesu biznesowego, redukcji kosztów pracy i zwiększenia efektywności. To upoważnia również do odważnych przedsięwzięć, w którym istnieje możliwość stosowania technologii ICT nawet na dużą skalę. Przeorganizowanie tradycyjnych przedsiębiorstw i włączenie ICT jest opłacalne z racji korzyści wypływających z wykonywania prac wskazanych zarządzaniem operacyjnym [Paraskevas, Buhalis, 2002: 27–39].

ICT ma zatem podstawowe znaczenie dla branży turystycznej i jej sukcesu. Wyzwania, jakie stwarza przed sektorem i przedsiębiorstwami turystycznymi na ogół są zidentyfikowane. Przemysł turystyczny może być postrzegany jako jedna z pionierskich branż, gdzie biznes funkcjonuje niemal wyłącznie z użyciem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) [Garzotto i in., 2004]. Technologie informacyjno-komunikacyjne odgrywają ważną rolę w rozwoju turystyki. Komputerowe systemy rezerwacji (CRS), które były jednymi z pierwszych zastosowań IT na całym świecie, stanowią dziś podstawowe narzędzie w zarządzaniu przedsiębiorstwem turystycznym.

Przedsiębiorstwa turystyczne działają w obszarach *e-commerce*, ponieważ w dużej mierze zorientowane są na klienta. Hannes Werthner i Stefan Klein [1999] sugerują, że turystyka jest swoistą hybrydą, ponieważ nawet jeśli jest zdominowana przez dostarczanie informacji, to przede wszystkim jednak chodzi o fizyczny produkt. Wymaga to „bezproblemowej integracji informacji i usług fizycznych polegającej na elastycznej konfiguracji kontaktu fizycznego i części informacyjnej” [Werthner, Klein, 1999: 257]. Technologia ICT ułatwia tę integrację i umożliwia dostosowywanie produktów turystycznych do potrzeb poszczególnych osób.

Tradycyjne technologie, tzw. organizacyjne intersystemy (szerzej na ten temat: [Sroka, Olszak, 2001]) stanowią jedną z metod wykorzystania ITC i umożliwiają transfer informacji ponad granicami przedsiębiorstwa.

Obecnie turystyka jest zdominowana przez potrzebę zapewnienia klientom szybkiej i dokładnej informacji. Pierwszym krokiem do osiągnięcia tego celu było wprowadzenie globalnych systemów dystrybucyjnych GDS, które ewoluowały od rezerwacji komputerowej do gromadzenia informacji od linii lotniczych i turystów, aby „dokonać rezerwacji i zamówienia na jednym rynku usług” [Joo, 2002: 60]. Przykłady systemów GDS to: Sabre, Galileo, Amadeus czy Worldspan.

Istnieje coraz więcej wątpliwości dotyczących długoterminowej opłacalności GDS. Systemy GDS nigdy nie były przeznaczone do użycia łącznie z internetem, a ich używanie w praktyce budzi wiele zastrzeżeń, głównie z powodu trudności w połączeniu z istniejącymi nowoczesnymi komputerami sieciowymi [Squires, 2005: 51–52].

Łańcuchy hoteli są też na ogół zintegrowane z centralnym systemem rezerwacji przedsiębiorstw turystycznych i GDS. Integracja z GDS pozwala rozszerzyć swój zasięg poza sieci sprzedaży „łańcucha hoteli” [Squires, 2005: 51–52].

## Korzyści z internetu dla przedsiębiorstw turystycznych

Internet, a szczególnie strony www (*World Wide Web*) dają wiele nowych możliwości sprawniejszego, efektywniejszego i nowatorskiego działania przedsiębiorstw turystycznych, wręcz rewolucjonizując kanały dystrybucji, czyniąc ceny przezroczystymi i konkurencyjnymi zarazem, a w ten sposób wzmagając skuteczność usług i zwiększając oferty produktu turystycznego [Kim, Nam, Stimpert, 2004: 569]. Internet zwiększa możliwości obniżenia ceny od dostawców produktów turystycznych i umożliwia monitorowanie konkurentów, pozwalając na „właściwe skrojenie oferty” i na lepsze zróżnicowanie produktów turystycznych. Dzięki temu przedsiębiorstwo turystyczne może podnieść swoją pozycję na rynku turystycznym przez wzmoczenie możliwości w zakresie aktywności i łączenia się (sieciowego) z partnerami (współpracownikami) i z klientami (przez utworzenie specjalnej stałej bazy klientów) [Werthner, Klein, 1999: 258]. Internet natomiast ułatwia klientom szukanie produktu turystycznego po najkorzystniejszych cenach, używając do tego celu ułatwiony dostęp do informacji o produktach turystycznych, analizę i porównanie ofert rynkowych zamieszczonych na witrynach i umiejętnę jej wykorzystanie. Klienci mogą również dokonywać bezpośrednich porównań składanych przez organizatorów ruchu turystycznego ofert, co z kolei wzmacnia ich oczekiwania i zwiększa popyt. Przedsiębiorstwa turystyczne korzystają z internetu i używają go jako funkcjonalnego narzędzia do zdobycia lub rozszerzenia udziału w rynku. Internet jest szczególnie istotny dla turystyki, gdyż umożliwia gromadzenie wiedzy o konsumentach turystycznych i o organizatorach ruchu turystycznego. Zarówno prowadzi to do wzrostu globalnej dostępności informacji o przedsiębiorstwach turystycznych, jak i daje możliwość łączenia się różnych segmentów rynku turystycznego w skali globalnej.

Tony Clayton i Chiara Criscuolo twierdzą, że współczesna nowoczesna technologia, w szczególności w połączeniu z internetem, prowadzi do istotnych zmian dotyczących sposobów, w jakich prowadzona jest działalność przedsiębiorstw [Pease, Rowe, 2005: 5]. Zmiany te odnoszą się również do sektora turystyki, a dotyczą:

- zdolności do wcielania pomysłów rynkowych innowacji, zwłaszcza dotyczących kosztów i dostępu do rynków,
- zwiększenia prędkości dostępu do rynku turystycznego i dostępu do ofert nowych produktów zamieszczanych w internecie,
- usprawnienia procesów biznesowych przedsiębiorstwa związanych z wymianą informacji,
- układu sił między dostawcami i odbiorcami usług ze względu na zwiększoną dostępność do informacji.



Korzystanie z internetowych systemów informacji turystycznej wzrasta każdego roku. W przeciągu lat 1994–2004 zwiększyło się więcej niż dziesięciokrotnie [Garzotto i in., 2004]. Korzyści wynikające z zastosowania technologii ICT, w szczególności z internetu, w celach handlowo-turystycznych są znaczne. Nie są już one zależne od firmowych systemów informacyjnych, gdyż internet jest technologią bardziej dostępną.

Dogac uważa, że internet ma wiele zalet dla uczestników procesów biznesowych branży turystycznej [Pease, Rowe, 2005: 6]. Niektóre z tych korzyści to:

- zwiększenie poziomu współpracy pomiędzy operatorami turystyki a innymi usługodawcami,
- rezygnowanie z umów wstępnych z odpowiednimi dostawcami usług,
- zwiększenie różnorodności ofert umożliwiających przygotowywanie większej ilości pakietów wakacyjnych,
- większa możliwość negocjacji usług, które mogą być zakupione i wprowadzone do oferty usług obejmujących działalność operatora ruchu turystycznego,
- wyższy poziom interoperacyjności z zewnętrznymi i wewnętrznymi uczestnikami procesu biznesowego.

## ICT a zmiany strategii zarządzania w przedsiębiorstwach turystycznych

Używanie nowoczesnych technologii informatycznych wpływa też na zmianę stosowania dotychczasowych wskazań wypływających z teorii „pięciu sił” Portera [Conklin, Tapp, 2000: 222]. Teoria ta akcentuje znaczenie konkurencyjności, jako swoistej siły do walki o przetrwanie przedsiębiorstwa na rynku z oddziałującymi na niego czynnikami wynikającymi z wejść na rynek nowych konkurentów oferujących podobne produkty (usługi) lub ich substytuty, i z negocjacji cenowych – z jednej strony dostawców, a z drugiej klientów. W XXI wieku dominującym trendem w zarządzaniu jest teoria, która zamiast nawoływania do walki konkurencyjnej proponuje przyjęcie koncepcję wykorzystującą teorię gier, z której wynika, że uczestnicy „gry”, jaka rozgrywa się w danej branży przemysłu (w tym wypadku turystycznej), mogą zwiększyć wartość dodaną wypracowaną w przedsiębiorstwie, a także wynik finansowy, współpracując z sobą zamiast się zwalczać [Conklin, Tapp, 2000: 233].

Metoda zarządzania wartością sprawdza się w przedsiębiorstwach turystycznych działających obecnie w „środowisku e-technologii”, gdyż przedsiębiorstwa te, by efektywnie działać, muszą całą uwagę skupiać na zarządzaniu zarówno informacjami, związanymi z prezentacją produktów turystycznych i proponowanych usług, jak i informacjami dotyczącymi klientów. Informacje te uzyskiwane i wykorzystywane dzięki technologii ICT stają się wartością dla przedsiębiorstw turystycznych.

Wprowadzenie do przedsiębiorstwa zarządzania wartością rodzi potrzebę zastosowania dodatkowych mierników oceny wyników działania przedsię-

biorstwa. Obiektywnego pomiaru rezultatów zarządzania wartością można dokonać za pomocą tzw. rynkowej wartości dodanej (MVA – *Market Value Added*) i tzw. ekonomicznej wartości dodanej (EVA – *Economic Value Added*). W przedsiębiorstwach turystycznych MVA jest zewnętrzną miarą wartości kreowanej i zależy od weryfikacji przez inwestorów na rynku kapitałowym rzeczywistej wartości przedsiębiorstwa turystycznego, o którym mowa, na podstawie oceny jego możliwości rozwojowych. W przedsiębiorstwach turystycznych dodatkowo wykreowana wartość może zostać wygenerowana za pośrednictwem kształtowania wartości rynkowej kapitału własnego. Rynkowa wartość dodana (MWA) tworzona jest przez nabywców, za pomocą technologii, dystrybucji i sprzedaży, a także oczywiście dzięki realizowanym projektom innowacyjnym.

Podsumowując, można stwierdzić, że zarządzanie przez wartość w przedsiębiorstwach turystycznych polega na maksymalizacji dodatkowo kreowanej wartości tegoż przedsiębiorstwa turystycznego [Siudak, 2001: 46–47].

Obecnie dla przedsiębiorstwa turystycznego informacje o klientach, pozyskane dzięki e-technologii, przechowywane są w systemie zarządzania CRM i stanowią cenny zasób informacji (choć niewidoczny w bilansie) oraz główne źródło wartości, ponieważ:

- umożliwiają generowanie zysku niezbędnego dla istnienia i rozwoju firmy,
- zapewniają realizację celu wszystkich interesariuszy przedsiębiorstwa: właścicieli, pracowników, dostawców, pożyczkodawców, społeczności lokalnych i budżetu państwa,
- tworzą warunki do bezpiecznego obrotu i wzrostu gospodarczego.

Zmiany strategii zarządzania w firmach turystycznych wymagają stałych innowacji. W omawianym zakresie w literaturze przedmiotu mówi się nawet o zarządzaniu innowacjami jako o swoistej strategii zarządzania. Jak zauważają Małgorzata Januszewska i Elżbieta Nawrocka, obecnie przypisuje się szczególną rolę innowacji w kreowaniu tak zwanej konkurencyjności trwałej [2010: 36–41]. Zasadnicze znaczenie ma w tym procesie konkurencyjność technologiczna i zdolność do konkurowania w sferze dystrybucji towarów [Wysokińska, 2001: 118–125].

Innowacje w poszczególnych przedsiębiorstwach turystycznych występują pod wpływem różnych czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Anne-Mette Hjalager proponuje podział źródeł innowacji według trzech głównych kategorii:

- 1) przedsiębiorczości,
- 2) wpływu technologii,
- 3) systemów innowacji [2010: 1–12].

Marek Szarucki [2010] podkreśla, że nauka oraz technologie stanowią ważną kategorię czynników wpływających na innowacje. Jego zdaniem zastosowanie nowoczesnych technologii IT jest ważnym elementem innowacji w przedsiębiorstwach należących do lub związanych pośrednio z branżą turystyczną (na przykład w liniach lotniczych, sieciach hotelarskich, biurach podróży czy u operatorów ruchu turystycznego).

Wydajność przedsiębiorstw turystycznych może w znacznym stopniu ulec poprawie dzięki wprowadzaniu nowych technologii informacyjno-komuni-

kacyjnych, a szczególnie w tych przypadkach, kiedy stosowane są one razem z innymi elementami zarządzania strategicznego [Blake, Sinclair, Soria, 2006: 1099–1120].

## Zarządzanie w przedsiębiorstwach turystycznych z używaniem nowoczesnej technologii a innowacje i perspektywy przyszłości

Istotne, i zarazem oczywiste, jest w tym miejscu przypomnienie, że dla właściwego wprowadzania e-technologii w przedsiębiorstwach turystycznych i wypracowania wartości dodanej należy wykorzystywać zarządzanie wiedzą i zarządzanie wartością.

Niewątpliwie zintegrowane systemy informatyczne (ZSI) usprawniają zarządzanie wiedzą i zarządzanie wartością przedsiębiorstwa turystycznego. System wprowadzania i eksploatacja ZSI nie jest celem samym w sobie, lecz drogą do ulepszenia i racjonalizacji działania przedsiębiorstwa, a w konsekwencji sposobem usprawnienia zarządzania wartością i umocnienia jego pozycji na rynku [Kisielnicki, 2002: 20–33].

W myśl wspomnianej wyżej koncepcji teorii gier (która obecnie, jak podkreślano, staje się dominującą teorią stosowaną w zarządzaniu przedsiębiorstwami turystycznymi) w środowisku e-technologii zachęca się do współpracy uczestników procesu biznesowego przedsiębiorstwa i do tworzenia wartości dodanej. Przychód ze sprzedaży usług w przedsiębiorstwach powstaje z odpowiedniego połączenia zakupionych usług, kapitału ludzkiego (z pracy załogi) i kapitału finansowego. Z punktu widzenia efektywności zarządzania największe znaczenie w formułowaniu strategii zwiększania wartości przedsiębiorstwa ma podwyższanie marży zysku operacyjnego przekraczające koszty kapitału [Kubiak, Korowicki, 2009: 96–99].

W przedsiębiorstwach turystycznych może to nastąpić choćby przez uzyskiwanie dużej dynamiki sprzedaży (przekraczającej dynamikę wzrostu kosztów kapitału). Realizowanie maksymalizacji wartości przedsiębiorstwa, zwłaszcza zwiększanie jego wartości rynkowej, wymusza sformułowanie przez przedsiębiorstwo turystyczne odpowiedniej strategii, najlepiej VBM, to znaczy systemu zarządzania wartością i przestrzegania pewnych zasad, w tym najważniejszej z punktu widzenia omawianego tematu zasady wprowadzania nowoczesnego systemu komunikacyjnego, czyli ICT. Skuteczne zarządzanie wartością przedsiębiorstwa turystycznego wymaga też między innymi wprowadzenia zarządzania procesami (klienci – handlowcy, pośrednicy; dystrybucja – producenci usług turystycznych) w miejsce zarządzania funkcjami [Kubiak, Korowicki, 2009: 98]. Wzrost wartości przedsiębiorstwa wymaga odpowiednich narzędzi, na przykład kompleksowego zarządzania jakością (*Total Quality Management – TQM*) i *Benchmarkingu*, czyli naśladowania dobrych wzorów. Grupa narzędzi informatycznych obejmuje natomiast wspomniane powyższej systemy CRS i GDS oraz zintegrowane

pakiety, takie jak: komputerowe wspomaganie wytwarzania (*Computer Aided Manufacturing* – CAM), zintegrowane wspomaganie wytwarzania (*Computer Integrated Manufacturing* – CIN) [Kubiak, Korowicki, 2009: 99].

Należy pamiętać, że nawet przy spełnieniu wymienionych wyżej wymogów strategicznych i technologicznych, zarządzanie turystyką nie może być oparte na uproszczonych zasadach. Menedżer przedsiębiorstwa musi mieć zawsze plan awaryjny [Robins i in., 2003: 18], który jest przygotowany już w początkowej fazie zarządzania ryzykiem, obligatoryjnie zalecanego dla przedsięwzięć turystycznych [Kurleto, 2011: 1605–1612].

Nowe technologie, o których często perspektywicznie obecnie się wspomina, poza wymienianymi już ICT, CRS i zintegrowanymi systemami informatycznymi, to między innymi:

- Większa automatyzacja na lotniskach, która może ułatwić odprawę pasażerów, i większa liczba tzw. inteligentnych hoteli, w których proponuje się zainstalowanie robotów. Nowe technologie i automatyzacja w przyszłości mogą ułatwiać gościom zarejestrowanie się (*check-in*) i wyrejestrowanie się (*check-out*) z hotelu [Chon, Maier, 2010: 410].
- Nowe systemy dla zarządzania biurami podróży, które mogłyby ułatwić przygotowanie lepszej oferty turystycznej wycieczek (przez analizę z profili klientów).
- Nowe systemy telekomunikacyjne.

Według Dimitriosa Buhalisa i współpracowników [2011] powołujących się na znawców technologii telekomunikacyjnej (jak Patton, Odinna czy Orthman), dalszy rozwój tej technologii może mieć zastosowanie w przemyśle turystycznym w powiązaniu być może z systemami: WLAN (*Wireless Local Area Networks*) – dostarczającym dane na krótkie odległości, oraz WIMAX (*Worldwide Interoperability for Microwave Access*) – przekazującym dane na duże odległości. Ten system będzie mógł dostarczać informacje do konkretnych destynacji turystycznych, co może mieć znaczenie dla dalszego rozwoju gospodarki krajów, w których turystyka stanowi znaczącą część dochodu narodowego [Buhalis, Leung, Law, 2011: 212–213].

Inna nowość technologiczna przyszłości to LBS (*Location-Based Services*) – który będzie pomagał turystom w zlokalizowaniu przez telefon komórkowy miejsc i ludzi, obiektów turystycznych, hoteli i sklepów, a także w uzyskaniu informacji o warunkach podróżowania [Buhalis, Leung, Law, 2011: 212–213]. W przedsiębiorstwach turystycznych skomputeryzowany system zarządzania może także ułatwić dokonywanie inwentaryzacji, zakupów, przygotowań i opracowania kosztorysów [Chon, Maier, 2010: 409–410].

## Podsumowanie

W dzisiejszych czasach korzyści z wprowadzania nowych technologii dla przedsiębiorstw są tak duże, że czasami wydaje się, że przemysł turystyczny w jego globalnym rozmiarze nie mógłby bez nich normalnie egzystować. Turystyka

w aktualnym wymiarze jest nie tylko „dzieckiem globalizacji”, ale również „dzieckiem nowoczesnej technologii”, a zwłaszcza technologii informacyjno-komunikacyjnej – ICT, w szczególności internetu. Korzyści, o których mowa, nie są już zależne od systemów typu: Galileo, Amadeus, Sabra itp., ponieważ internet jest w pewnym sensie od nich niezależny. Według Rafała Marka polska branża turystyczna jest jednym z najlepiej z informatyzowanych obszarów w polskiej gospodarce, ponieważ aż 99% polskich biur podróży i agencji korzysta z komputera oraz internetu w swojej codziennej działalności [2006: 188]. Autor ten podkreśla, że wśród wielu celów używania komputera z internetem na pierwszym miejscu znajduje się pozyskiwanie nowych klientów [Marek, 2006: 188]. Inne, równie ważne zadanie nowoczesnej technologii informacyjno-komunikacyjnej dla przedsiębiorstw turystycznych to możliwość przetwarzania informacji oraz redukcja kosztów. Analizując zastosowanie ICT i innych technologii w przedsiębiorstwach turystycznych, nie sposób nie dostrzec potrzeby dostosowania do tej technologii nowoczesnych metod i strategii zarządzania, związanych ze zmianami, jakie następują we współczesnym globalnym świecie. Zauważalne są przede wszystkim problemy wynikające z przyjmowania nowej koncepcji wywodzącej się z teorii gier. Dlatego coraz częściej uczestników procesów biznesowych nazywa się graczami, którzy zamiast ostrej walki konkurencyjnej powinni raczej współpracować z sobą, przyjmując za paradygmaty stałą potrzebę wzrostu wartości przedsiębiorstwa i potrzebę wypracowania wartości dodanej. Aby skutecznie realizować te cele, trzeba dążyć do wykorzystywania w przedsiębiorstwach turystycznych zarządzania wiedzą [Bednarczyk, 2006: 7], wartością, innowacjami, i do objęcia całej działalności przedsiębiorstwa zarządzaniem ryzykiem.

Konieczność współpracy graczy przemysłu turystycznego dostrzega się nie tylko na szczeblu lokalnym i krajowym, ale i na szczeblu międzynarodowym, wskazując, że jest to jedyna dobra droga do przetrwania i osiągania zysku nawet w warunkach kryzysu ekonomicznego [Raport, 2012].

## Literatura

- Alejziak W.B. (2000), *Tourism in the Face of 21<sup>st</sup> Century's Challenges*, materiały konferencyjne, 6<sup>th</sup> World Leisure Congress”, 3–7.07.2000 r., Bilbao (Hiszpania) [on-line], <http://www.ocio21.com/EN/A266.htm> [dostęp: 10.01.2012].
- Bednarczyk M. (1996), *Otoczenie i przedsiębiorczość w zarządzaniu strategicznym organizacją gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, 128, Kraków.
- Bednarczyk M. (2001), *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa–Kraków.
- Bednarczyk M. (2010), *Przedsiębiorczość w sektorze turystycznym w Polsce* [w:] K. Jaremczuk (red.) (2010), *Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i jedność*, T. 1, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. S. Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg.
- Bednarczyk M. (red.), (2006), *Przedsiębiorczość w gospodarce turystycznej opartej na wiedzy*, Fundacja dla Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Bednarczyk M. (red.), (2010), *Przedsiębiorczość w turystyce. Zasady i praktyka*, CeDeWu, Warszawa.
- Bednarczyk M. (2006) *Przedsiębiorczość w turystyce szansą rozwoju lokalnego w Polsce* [w:] G. Gołębski (red.), *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek – przestrzeń – przedsiębiorstwo*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Bednarczyk M. (red.) (2011), *Zarządzanie konkurencyjnością biznesu turystycznego w regionach*, CeDeWu, Warszawa.
- Bednarczyk M., Handzel Z. (2007), *Broker informacji turystycznej: szansą czy zagrożeniem dla biur podróży?* [w:] W. Waszkielewicz (red.), *Zarządzanie organizacjami w gospodarce rynkowej*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków.
- Bednarczyk M., Wach K. (2004), *Kultura i biznes w procesie globalizacji* [w:] J. Rokicki, M. Banaś (red.), *Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Blake A., Sinclair M.T., Soria J.A.C. (2006), *Tourism Productivity. Evidence from the United Kingdom*, „Annals of Tourism Research”, vol. 33, 4.
- Buhalis D., Law R. (2008), *Progress in Tourism Management Progress in Information Technology and Tourism Management – The State of e-Tourism Research*, „Tourism Management”, vol. 29.
- Bushalis D., Leung D., Law R. (2011), *E-Tourism: Critical Information and Communication Technologies for Tourism Destinations* [w:] Y. Wang, A. Pizam (red.), *Destination Marketing and Management*, CAB International, United States.
- Clayton T., Criscuolo C. (2002), *Electronic commerce and business change*, National Statistics [on-line], <http://www.statistics.gov.uk/cci/article.asp?ID=139>, [dostęp: 10.01.2012].
- Chon K., Maier T. (2010), *Welcome to Hospitality, Introduction*, Third ed., Delmar, New York, 409–410.
- Conklin D., Tapp L. (2000), *The Creative Web* [w:] S. Chowdhury (ed.), *Management 21 C*, Harlow, Prentice Hall.
- Dogac A., Kabak Y., Laleci G., Sinir S., Ildiz A., Kirbas S., Gurcan Y. (2004), *Semantically Enriched Web Services for the Travel Industry*, „ACM SIGMOD Record”, vol. 33, 3, 21–27.
- Garzotto F. i in. (2004), *Ubiquitous Access to Cultural Tourism Portals*, 15<sup>th</sup> International Workshop on DEXA'04, 30.08. – 3.09.2004, Saragossa, Hiszpania, [http://ieeexplore.ieee.org/xpl/freeabs\\_all.jsp?arnumber=1333451](http://ieeexplore.ieee.org/xpl/freeabs_all.jsp?arnumber=1333451) [dostęp: 10.01.2012].
- Gaworecki W. (2010), *Turystyka*, PWE, Warszawa.
- Gołębski G. (2007), *Zróżnicowanie przedsiębiorstw turystycznych* [w:] G. Gołębski (red.), *Przedsiębiorstwo turystyczne. Ujęcie statyczne i dynamiczne*, PWE, Warszawa.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2002), *Systemy zarządzania wiedzą – podstawą dla kreowania organizacji inteligentnej* [w:] W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk (red.), *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Agenda Wydawnicza Wrocławskiej Rady FSNT NOT, Wrocław.
- Hjalager A.M. (2010), *A Review of Innovation Research in Tourism*, „Tourism Management”, vol. 31, 1–12.
- Information and Communications Technologies in Tourism*, ENTER 1998, Conference Proceedings. Springer-Verlag, Vienna.
- Joo J. (2002), *A Business Model and Its Development Strategies for Electronic Tourism Markets*, „Information Systems Management”, vol. 19, 3, 58–69.
- Januszewska M., Nawrocka L. (2010), *Innowacyjne przedsiębiorstwo turystyczne oparte na wiedzy* [w:] K. Rogoziński, A. Panasiuk (red.), *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, „Zeszyty Naukowe”, 145, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań, 35–47.
- Kim E., Nam D.I., Stimpert J.L. (2004), *The Applicability of Porter's Generic Strategies in the Digital Age, Assumptions, Conjectures and Suggestions*, „Journal of Management”, vol. 30, 5.

- Kisielnicki J. (2002), *Systemy informatyczne jako narzędzie dla zarządzania wiedzą – efekty i bariery*, „Inżynieria Maszyn”, R. 7, 2, 29–33.
- Kubiak B., Korowicki A. (2009), *Systemy informatyczne wspomagające zarządzanie wiedzą i wartością organizacjami*, „Studia i Materiały”, 18, Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą, Warszawa.
- Kurleto M. (2011), *Business Risk Analysis in Travel Agency Management*, Proceeding of the International Scientific Conference on MMK 2011, International Masaryk Conference for PhD Students and Young Researchers, vol. 2, 1605–1612.
- Marek R. (2006), *Zastosowanie technologii internetowych w zarządzaniu przedsiębiorstwem turystycznym*, SCENO, „Zeszyty Naukowe” 2, [http://www.sceno.edu.pl/konferencja/5\\_15](http://www.sceno.edu.pl/konferencja/5_15) [dostęp: 10.01.2012].
- Paraskevas A., Buhalis D. (2002), *Information Communication Technologies Decision-making: The ASP Outsourcing Model from the Small Hotel Owner/Manager Perspective* „The Cornell Hotel Restaurant Administration Quarterly”, vol. 43, 2, 27–39.
- Pease W., Rowe M. (2005), *An Overview of Information Technology in the Tourism Industry* [on-line], <http://eprints.usq.edu.au/245/1/Pease.pdf> [dostęp: 10.01.2012].
- Report (2012), *Report World Tourism & Travel Council (Progress and Priorities 2010–2011)* [on-line], World Travel and Tourism Council, [http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/progress\\_and\\_priorities\\_2010-2011.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/progress_and_priorities_2010-2011.pdf) [dostęp: 10.01.2012].
- Robbins S.P., Judge T.A., Coulter M., DeCenzo D.A., Hunsaker P.L. (2003), *Management*, 3rd ed., Pearson Education.
- Siudak M. (2001), *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Squires M. (2005), *GDS Technology: Workhorse or road kill?*, „Lodging Hospitality”, vol. 61, 6, 50–51.
- Sroka H., Olszak C. (2001), *Zintegrowane systemy informacyjne zarządzania*, AE, Katowice.
- Szarucki M. (2010), *Czynniki determinujące tworzenie innowacji w przedsiębiorstwach turystycznych* [on-line], [http://www.naukaigospodarka.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=257%3Arodzaje-innowacji-w-turystyce&catid=39%3Aartykuly&Itemid=108&lang=pl](http://www.naukaigospodarka.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=257%3Arodzaje-innowacji-w-turystyce&catid=39%3Aartykuly&Itemid=108&lang=pl) [dostęp: 10.01.2012].
- Tapscott D., Ticoll D., Lowy A. (1999), *Blueprint to the Digital Economy: Creating Wealth in the Era of E-Business*, McGraw-Hill.
- Werthner H., Klein S. (1999), *ICT and the changing landscape of global tourism distribution*, „Electronic Markets”, Vol. 9, 4.
- Wielki J. (2000), *Elektroniczny marketing poprzez Internet. Reengineering procesu marketingowego*, PWN, Warszawa–Wrocław.
- WTO (2012), *WTO Long-term Forecast Tourism 2020 Vision* [on-line], <http://www.tpdco.org/pdf/Tourism%202020%20vision.pdf> [dostęp: 10.01.2012].
- Wagen L. van der, Goonetilleke A. (2008), *Hospitality Management: Strategy and Operations*, wyd. 2, Pearson Education, Australia.
- Wysokińska Z. (2001), *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, PWN, Warszawa.

## Akty prawne

- Ustawa (1997), *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* [Dz.U. 2004, Nr 223, poz. 2268, ze zm.].

*Marzena Przybyła*  
Uniwersytet Jagielloński

## REWITALIZACJA POPRZEMYSŁOWEGO OBSZARU ZABŁOCIE

### Abstract

#### **Revitalization postindustrial area of Zabłocie**

This article is an attempt to present the revitalization process of the postindustrial area of Zabłocie. For many years, this part of Cracow has been perceived as incoherent and chaotic. In order to restore the value of the site and to give it new functions there have been actions taken which aim to change the image of this place.

**Keywords:** revitalization, culture, postindustrial area

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest próba prezentacji założeń procesu rewitalizacji obejmujących obszar przemysłowego Zabłocia. Przez lata ten obszar Krakowa odbierany był jako niespójny i chaotyczny. W celu przywrócenia wartości miejsca oraz nadaniu mu nowych funkcji zostały podjęte działania mające na celu zmianę sposobu odbioru tej części miasta.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, kultura, tereny przemysłowe

### Wstęp

Szeroko rozumiane pojęcie sytuacji kryzysowej, które w najprostszy sposób definiowane jest jako sytuacja, w której aspektem dominującym jest zagrożenie, może być również odniesione do zagadnień związanych z przestrzenią miejską. Zdegradowane tereny, porzucone fabryki, zaniedbane obszary miejskie coraz częściej są dostrzegane przez współczesnego człowieka. W celu uniknięcia dewastacji oraz przywrócenia wielorakich funkcji danej przestrzeni podejmuje się działania mające na celu przywrócenie wartości miejsca. W niniejszym artykule zostaną przedstawione inicjatywy związane z rewitalizacją, jakie nastąpiły na terenie Zabłocia, obszaru Krakowa będącego częścią dzielnicy Podgórze. Teren Zabłocia potencjalnie stanowi jeden z ważniejszych obszarów rozwojowych



miasta, gdzie w wyniku przemian nastąpiła degradacja oraz dezintegracja wewnętrzna przestrzeni miejskiej.

W artykule szczególną uwagę skupiono na zagadnieniu infrastruktury kulturalnej, która w wyniku ożywienia stała się jednym z elementów wpływających na nowy wygląd obszaru Zabłocia. Opracowanie powstało na podstawie obserwacji i analizy treści dotyczących zagadnienia rewitalizacji krakowskiego Zabłocia.

## Ochrona i odnowa miast

Zniszczenia, spadek wartości czy brak opieki nad przestrzenią miejską skłaniają do refleksji oraz podjęcia działań, które sprawią, że zdegradowane i porzucone obszary staną się znów atrakcyjne i przystępne. Ochrona miast powinna składać się z wielu działań, które wiążą się ze strategią zachowania dziedzictwa, w tym tożsamości lokalnej oraz ponadlokalnej. Wśród spraw poruszanych przy okazji ochrony miast oraz zagadnień związanych z zarządzaniem dziedzictwem kulturowym znajdują się takie, na które należy zwrócić szczególną uwagę. Są to: pamięć miasta, czyli zachowanie pierwotnego, historycznego planu miasta, a także ochrona przestrzeni, która stanowi istotny czynnik w kształtowaniu tożsamości i identyfikacji kulturowej oraz przynależności społecznej przez widoczną aktywizację społeczną [Gaczoł, 2009]. Podejmowanie działań, które mają na celu zmianę – odnowę – struktury zdegradowanych obszarów miejskich, a także inwestowanie i kształtowanie infrastruktury komunikacyjnej, wodociągowo-kanalizacyjnej czy terenów otwartych służących całej społeczności, nazywamy procesem odnowy miast. Jest to proces długotrwały, wymagający szczegółowej analizy dotyczącej przestrzeni miejskiej. Jak podaje Danuta Ptaszycka-Jackowska, na proces ten składają się takie działania, jak: identyfikacja planowanych stref działań, wybór planowanych stref lub obszarów działań w celu objęcia ich operacją odnowy, przygotowanie operacji odnowy, realizacja operacji odnowy oraz eksploatacja odnowionych zasobów miasta [Ptaszycka-Jackowska, 2000].

Rewitalizacja to sekwencja planowanych działań, które mają na celu ożywienie gospodarcze, a także zmianę struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów miasta. Rewitalizacja jest procesem naprawczym, któremu mogą zostać poddane tereny miejskie o różnym przeznaczeniu, pośród których można wyróżnić na przykład tereny przemysłowo-składowe, komunikacyjne, mieszkaniowe czy też handlowo-usługowe. Wobec obszarów zdegradowanych, które straciły na wartości w ujęciu gospodarczym, przestrzennym bądź społecznym, stosuje się działania mające wpłynąć na poprawę sytuacji przestrzeni miejskiej. Proces rewitalizacji nie wiąże się jednak wyłącznie z zagadnieniem przemiany – odnowy, nadania nowej funkcji strukturze miejskiej, ale także z ożywieniem tej przestrzeni i nadaniem jej nowej wartości [Kaczmarek, 2001]. Podsumowując, należy zwrócić szczególną uwagę na to, że rewitalizacja niesie za sobą zmiany o charakterze jakościowym, które uwidaczniają się przez nadanie nowych funkcji, polepszenie warunków panujących w przestrzeni miejskiej,

w społeczeństwie. Często zwraca się uwagę na wzajemne zależności, jakie występują pomiędzy pojęciami rewitalizacji i kultury. Wynika to z tego, że rewitalizacja nie dotyczy tylko renowacji przestrzeni miejskiej, miast, dzielnic czy terenów poprzemysłowych, ale także przestrzeni społecznej. Rewitalizacja, czyli najprościej rzecz ujmując – ożywianie przestrzeni, jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do innych pojęć z tego zakresu: rehabilitacji, rewaloryzacji, restrukturyzacji czy rekultywacji. Pojęcie rewitalizacji łączy w sobie zarówno elementy planowania przestrzennego, jak i rozwoju społecznego, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska, a także dziedzictwa kulturowego [Lenartowicz, 2010].

W języku polskim istnieje znaczna dowolność w stosowaniu i definiowaniu terminologii związanej ze zjawiskami zachodzącymi w przestrzeni miejskiej. Na podstawie publikacji Sylwii Kaczmarek, wyróżniono zagadnienia związane z odnową przestrzeni, wśród których należy wymienić takie pojęcia, jak: rewaloryzacja, renowacja, rehabilitacja oraz restrukturyzacja. Autorka zwraca uwagę na zagadnienie rewaloryzacji odnoszącej się do działań przeprowadzanych na obszarach oraz w obiektach (najczęściej posiadających wartość historyczną lub zabytkową, które uległy degradacji) mających na celu przywrócenie istniejących wcześniej walorów i cech lub dodawanie nowych. Rewaloryzacja jest przykładem działania – procesu uszlachetnienia przestrzeni, odtworzenia bądź jej unowocześnienia. Renowacja jest pojęciem technicznym, które podobnie jak rewaloryzacja, odnosi się do procesu odnowienia oraz przywrócenia poprzedniego stanu obiektu, z tą jednak różnicą, że nie ma znaczenia, czy obiekt ten jest obiektem historycznym, czy zabytkowym. Rehabilitacja dotycząca przestrzeni miejskiej polega na przywróceniu poprzedniego stanu obiektu. Pojęcie to stosuje się również w odniesieniu do spraw społecznych – zmian zachodzących w społeczeństwie, które związane są z daną przestrzenią. Restrukturyzacja natomiast w ujęciu ogólnym rozumiana jest jako przebudowa bądź przekształcenie mogące odnosić się do wielu dziedzin aktywności [Kaczmarek, 2001].

## Zabłocie – jeden z ważniejszych obszarów rozwojowych miasta Krakowa

Zabłocie, czyli obszar położony „za błotem”, po raz pierwszy został zaznaczony na kartach historii w 1334 roku, kiedy to w źródłach zostały wymienione obszary lasów królewskich „circa Zabloczyc”. Tereny te ówczesnie stanowiły własność królewską, były stopniowo przyłączane do Kazimierza – przekaz historyczny podaje daty 1357 i 1370. Centrum osadnicze wsi mieściło się w okolicach dzisiejszej ulicy Lipowej oraz ulicy Kącik. W 1370 roku została założona wieś Czyżowa, która graniczyła z Zabłociem. Wsie do XVIII wieku – kiedy to znalazły się w granicach Austrii – stanowiły ważną część Kazimierza. Na Zabłociu rozwijał się przemysł, powstawały pierwsze zakłady przerabające surowce oraz młyny, a położenie Zabłocia przy trakcie prowadzącym z Wieliczki do Krakowa sprzyjało rozwojowi handlu solą oraz powstaniu magazynów solnych. W końcu

XVIII wieku Zabłocie zostało przyłączone do miasta Podgórze, jego charakter nie zmienił się, z wyjątkiem terenów graniczących z Podgórzem, gdzie nastąpił rozwój urbanistyczny. Istotną datą, wartą przytoczenia, jest rok 1856, kiedy to została wybudowana linia kolejowa łącząca Kraków oraz Podgórze z Tarnowem i Dębicą. Wał kolejowy oddzielił Zabłocie od Podgórze, a jednocześnie podzielił obszar historycznego Zabłocia na dwie części, co zauważalne jest również obecnie. Obszar przyległy do Podgórze został zabudowany oraz zaludniony, w pozostałej natomiast części nadal rozwijał się przemysł, czemu sprzyjała między innymi rozbudowa twierdzy Kraków czy rozwój blisko położonego portu rzeczno-godolnego na Wiśle, a także kolei. Wraz z rozwojem i powstawaniem nowych zakładów i firm przemysłowych wzrastało znaczenie Zabłocia [Salwiński, 2011].

Na początku XX wieku została podjęta decyzja dotycząca połączenia Wolnego Miasta Podgórze oraz Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa. W ten sposób Podgórze wraz z Zabłociem stanowiło XXII dzielnicę miasta Krakowa. W kolejnych latach następował rozwój Zabłocia, które stało się jedną z najważniejszych dzielnic przemysłowych Krakowa. W okresie okupacji niemieckiej na Zabłociu działały fabryki pracujące na rzecz III Rzeszy, powstał tu także podobóz obozu Płaszów. Po zakończeniu II wojny światowej następowała dalsza industrializacja Zabłocia, rozbudowany został między innymi system komunikacyjny łączący Zabłocie z Nową Hutą, a w planach zagospodarowania przestrzennego zwracano szczególną uwagę na rozwój przemysłu na obszarze Zabłocia oraz możliwość powstania nowej dzielnicy przemysłowej w Płaszowie. Wraz z upadkiem komunizmu, po 1989 roku, nastąpiło znaczne pogorszenie się sytuacji przemysłowego Zabłocia. Obszar nie posiadał innych niż przemysłowe silnie wykorzystywanych więzi z pozostałą częścią miasta, co znacznie przyspieszyło procesy degradacji przestrzennej [Salwiński, 2011].

W 1991 roku została przeprowadzona reforma łącząca teren Podgórze, Płaszowa i historycznego Zabłocia w XIII dzielnicę samorządową miasta Krakowa – Podgórze.

Zabłocie stanowi potencjalnie jeden z ważniejszych obszarów rozwojowych Krakowa. Lokalizacja na prawym brzegu Wisły odcinała przez lata tę część miasta od śródmiejskiego obszaru. Wraz jednak z oddaniem do użytku mostu Kotlarskiego w 2002 roku Zabłocie zostało połączone z lewobrzeżnymi Grzegórkami. Drugim, równie istotnym, połączeniem z centrum miasta jest most Powstańców Śląskich. Przez teren Zabłocia przebiegają linie kolejowe ruchu osobowego oraz towarowego, dzieląc go tym samym na trzy części. Rozbudowana jest sieć komunikacji miejskiej – linie autobusowe i tramwajowe. Istotnym obiektem na obszarze Zabłocia jest także Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, która została otwarta w 2000 roku, a obecnie może poszczycić się nowoczesnym kompleksem zabudowań oraz statusem jednej z największych uczelni niepublicznych w Polsce. Zabłocie, które w znaczny sposób różni się od sąsiednich, typowo miejskich obszarów, jest dzielnicą przemysłową. Powierzchnie magazynowe, obiekty produkcyjne i przemysłowe, mniejsze i większe firmy czy niszczące obiekty poprzemysłowe wpisane są w tę konkretną przestrzeń miejską, nadając jej szczególny charakter, z którym

przyszło się zmierzyć zarówno mieszkańcom, jak i władzom miasta. W celu przywrócenia wartości Zabłociu oraz nadania mu nowych funkcji zostały podjęte działania, które w znaczny sposób miały, i mają nadal, zmieniać spojrzenie na ten obszar Krakowa.

Tak jak przewidują programy rewitalizacji – które zostaną przedstawione w dalszej części artykułu – obszar Zabłocia charakteryzuje się wewnętrznym trójpodziałem funkcjonalnym. Zgodnie z dokumentami Zabłocie zostało podzielone na trzy obszary:

- Stare Podgórze (A), czyli obszar stanowiący miejską zabudowę, w której przeważa zabudowa mieszkalno-usługowa o największej liczbie mieszkańców;
- Stare Zabłocie (B), czyli centralna i najbardziej przemysłowa część obszaru Zabłocia, tereny produkcyjne dotychczas użytkowane przez przemysł; część funkcji produkcyjnych jest nadal utrzymywana – małe zakłady, hale magazynowe, składy budowlane, a także obiekty biurowe; część obiektów przekształcana jest na obiekty służące użyteczności publicznej, powstają nowe obiekty mieszkaniowe;
- Zabłocie Wschód (C), czyli obszar zajęty głównie przez tereny wystawowe Chemobudowa oraz ogródki działkowe.

## Rewitalizacja obszaru Zabłocie – instrumenty

Analizując rozwój wydarzeń związanych z zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej Zabłocia, jakie nastąpiły po 1989 roku, można stwierdzić, że Zabłocie stanowi potencjalnie jeden z ważniejszych obszarów rozwojowych Krakowa. Lokalizacja na prawym brzegu Wisły odcinała przez lata tę część miasta od obszaru śródmiejskiego, ale podjęcie działań mających na celu połączenie obszarów po obu stronach Wisły – budowa mostu Kotlarskiego czy nowe połączenia komunikacyjne – sprawiło, że obszar ten nie pozostaje na uboczu.

Rada Miasta Krakowa, zmieniając uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, w dniu 16 listopada 1994 roku przyjęła nowy, uaktualniony projekt uchwały: Miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (1994). W 2006 roku przyjęto Program rewitalizacji i aktywizacji poprzemysłowego obszaru Zabłocie, a w 2008 roku jego aktualizację – Lokalny program rewitalizacji obszaru Zabłocia. Zostaną one przedstawione w dalszej części opracowania. Szczególny nacisk będzie położony na sferę kulturową. Dokumenty wypracowane przez Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych z Katowic powstały na podstawie systemu planowania otwartego. Programy nawiązują do dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju przestrzenno-społeczno-gospodarczego miasta i regionu: Strategii rozwoju Krakowa oraz Strategii rozwoju województwa małopolskiego (obowiązującej na lata 2001–2006 oraz powstającej na lata 2007–2013), Małopolskiego regionalnego programu operacyjnego (na lata 2007–2013), miejscowego progra-

mu zagospodarowania przestrzennego obszaru Zabłocie (z 2006 roku), Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa (z 2003 roku). Na obszarze Zabłocia, objętym aktualnie Lokalnym programem rewitalizacji Zabłocia, obowiązuje Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru Zabłocie, który został przyjęty uchwałą nr CXIII/1156/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 czerwca 2006 roku. W 2006 roku założono, że obszar Zabłocia jest jednym z atrakcyjniejszych obszarów Krakowa, a jego rewitalizacja i rozwój ma służyć zachowaniu zasobów dziedzictwa kulturowego oraz miejsc pamięci. Przyjęto, że przez rewitalizację nastąpi wzrost atrakcyjności obszaru, poprawią się warunki oraz standardy życia mieszkańców. Co ważne w kontekście niniejszego opracowania, plan przewidywał między innymi podjęcie działań w obrębie strefy kulturalnej, które miałyby dotyczyć utworzenia centrów kulturalnych, również w historycznym zespole obiektów Fabryki Schindlera Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru Zabłocie (2006).

## Program rewitalizacji i aktywizacji przemysłowego obszaru Zabłocie<sup>1</sup>

W dniu 25 października 2006 roku uchwałą Rady Miasta Krakowa został przyjęty Program rewitalizacji i aktywizacji przemysłowego obszaru Zabłocie [2006]. Program powstał w odniesieniu do założeń konkursowych przygotowanych przez Urząd Miasta Krakowa. Jego inicjatorem były władze Krakowa, które dostrzegły, że obszar Zabłocia jest w stanie kryzysu, z którego wyjście jest możliwe przez pobudzenie potencjału endogenicznego. Zadaniem programu było przygotowanie instrumentarium aktywizacji ekonomicznej i społecznej dzielnicy oraz wykreowanie projektów stanowiących podstawę do ubiegania się o środki zewnętrzne. W wyniku konsultacji oraz prac warsztatowych wyróżniono trzy zbiory planowanych działań, które nawiązywały do podziału na sfery: ekonomiczną, przestrzenną oraz społeczną. W zakresie uporządkowania struktury zabudowy, ładu przestrzennego, a także ochrony wartości kulturowych i przyrodniczych określono następujące cele: rehabilitacja i renowacja zasobów mieszkaniowych, rozwój budownictwa – budowa nowych zasobów mieszkalnych, przebudowa (uporządkowanie) zieleni, utrzymanie i rozwój funkcji rekreacyjno-sportowych, kreacja przestrzeni publicznych. W zakresie stymulowania ekonomicznego wyznaczono takie cele, jak: rozwój krakowskiego ośrodka wystaw i targów, utworzenie centrum rozwoju usług i przemysłu, rozwój usług komercyjnych, restrukturyzacja i sanacja istniejących przedsiębiorstw, adaptacja obiektów przemysłowych na cele usługowe i mieszkalne. W odniesieniu natomiast do sfery społecznej sformułowano dwa cele: rozwój środowiska akademickiego oraz wzmocnienie tożsamości dzielnicy.

---

<sup>1</sup> Opracowanie na podstawie: [Program rewitalizacji i aktywizacji przemysłowego obszaru Zabłocie, 2006].

W programie wyróżnione zostały planowane projekty – działania, przyporządkowane do sześciu pól strategicznych. Zaproponowane działania miały być zrealizowane w pierwszym okresie realizacji projektu, to jest do 2013 roku.

W polu strategicznym „przedsiębiorczość” określono takie działania, jak utworzenie inwentoriów – centrów produkcji rozwiązań prototypowych i innowacyjnych produktów technologicznych oraz rozwoju wzornictwa przemysłowego, utworzenie dzielnicowego centrum handlowego wraz z ośrodkiem usług niszowych, opracowanie katalogu produktów lokalnych dla promocji obszaru Zabłocia. Pośród działań proponowanych w ramach pola strategicznego „gospodarka przestrzenna” (wraz z przestrzenią społeczną) wyróżniono kompleksowy projekt przebudowy ulicy Lipowej oraz adaptację obiektu Ziarno (młyn 2) na Centrum Przemysłu Czasu Wolnego. W polu strategicznym „nauka i kultura” wyznaczono takie działania, jak utworzenie Muzeum Sztuki Współczesnej i Muzeum Pamięci Miejsca oraz wolontariat studencki na rzecz dzielnicy. W odniesieniu do pola strategicznego „przestrzeń społeczna” wytyczono działania związane z Młodzieżowym Systemem Obsługi Ruchu Turystycznego, a także z modernizacją urządzeń i obiektów zaplecza KS Podgórze. W polu strategicznym „mieszkalnictwo” wyróżniono kompleksową renowację i modernizację elewacji frontowych kamienic, w odniesieniu natomiast do pola strategicznego „bezpieczeństwo i jakość życia” wskazano takie działania, jak budowa kładki dla pieszych nad ulicą Herlinga-Grudzińskiego oraz odrestaurowanie Bulwarów Wiślanych.

Podstawową rolę w organizacji procesu rewitalizacji ma odgrywać gmina, którą można określić jako inicjatora i promotora programu oraz zadań z niego wynikających. Gmina jest wykonawcą części zadań, ma obowiązek podejmowania starań o dodatkowe środki na ich realizację oraz nadzór i monitorowanie przebiegu prac. Za wprowadzenie w życie Programu rewitalizacji i aktywizacji poprzemysłowego obszaru Zabłocie odpowiada samorząd Miasta Krakowa – Prezydent Miasta we współpracy z Wydziałem Strategii i Rozwoju Miasta. Program został uaktualniony w 2008 roku.

## Lokalny program rewitalizacji obszaru Zabłocia<sup>2</sup>

W 2008 roku w wyniku wejścia w życie Miejskiego programu rewitalizacji Krakowa do funkcjonującego programu rewitalizacji przyjęto aktualizację pod nazwą Lokalny program rewitalizacji obszaru Zabłocie. Przeprowadzono analizę wcześniejszych celów i założeń oraz analizę stanu obecnego (to jest z 2008 roku). Nawiązując do struktury funkcjonalno-przestrzennej, wyróżniono widoczne, a zarazem pozytywne, zmiany, takie jak: nowa przestrzeń publiczna, jaką jest plac Bohaterów Getta, prace remontowe w otoczeniu dawnej fabryki Schindlera przy ulicy Lipowej czy zainteresowanie deweloperów tym obszarem.

---

<sup>2</sup> Opracowanie na podstawie:[Lokalny program rewitalizacji obszaru Zabłocie, 2008].

W odniesieniu natomiast do środowiska, strefy gospodarczej czy społecznej zwrócono uwagę na zagrożenia związane między innymi z zanieczyszczeniem środowiska, barierami rozwojowymi wynikającymi z nieuregulowanych bądź skomplikowanych stanów prawnych działek, przypadkowych przedsięwzięć będących źródłem konfliktów czy z ograniczonym dostępem komunikacyjnym. Co ważne, dostrzeżono także różnice w specyficznej sytuacji społecznej panującej na Zabłociu, a konkretnie w stopniu zaludnienia. Liczba mieszkańców części zachodniej obszaru znacznie przekracza liczbę mieszkańców części centralnej oraz wschodniej, na co wpływ ma między innymi nieatrakcyjność terenu oraz jego wcześniejsze przeznaczenie.

Lokalny program rewitalizacji obszaru Zabłocie jest wieloletnim, interdyscyplinarnym oraz zintegrowanym programem operacyjnym, o otwartym i dynamicznym charakterze, który tworzy ramy wprowadzania procesu rewitalizacji na obszarze Zabłocia. Zadaniem programu jest usprawnienie procesu rewitalizacji, a jako cele główne projektu przyjęto: ład przestrzenny, uporządkowanie struktury zabudowy, ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych, stymulowanie rozwoju ekonomicznego oraz aktywizację społeczną. Wyznaczone cele są kontynuacją poprzedniego programu, nastąpiły jednak nieznaczne zmiany wewnątrz struktury poszczególnych celów operacyjnych. Realizacja celów założonych w Lokalnym programie rewitalizacji obszaru Zabłocie ma przyczynić się do likwidacji zjawisk kryzysowych oraz realizacji celu, jakim jest przywrócenie temu obszarowi zdolności do samodzielnego funkcjonowania w strukturze miasta.

## Rezultaty rewitalizacji – aspekt kulturowy

Nawiązując do tematyki opracowania i w celu ukierunkowania jej w stronę aktywizacji kulturowej, należy rozwinąć dwa spośród wymienionych celów – powielonych działań priorytetowych. W odniesieniu do ładu przestrzennego oraz ochrony wartości kulturowych i przyrodniczych jako cel wyróżniono kreację przestrzeni publicznych – w programie skupiono uwagę na ulicy Lipowej i jej kompleksowej przebudowie w zakresie zaś działań dotyczących aktywizacji społecznej za cel obrano umocnienie tożsamości dzielnicy.

Ulica Lipowa została przedstawiona jako miejsce określające tożsamość oraz wartość kulturową obszaru, któremu należy nadać nową rolę, jaką jest utworzenie ciągu wewnętrznego łączącego zlokalizowane w jej obrębie istotne miejsca o charakterze przestrzeni publicznych. Wśród nich wyróżniono: plac Bohaterów Getta, skwer przy przystanku PKP Kraków-Zabłocie, obszar wokół dawnej fabryki Schindlera, stadion KS Podgórze i tereny usługowe przy ulicy Powstańców Wielkopolskich. W założeniach aleja Lipowa miała stanowić oś przekształceń rewitalizacyjnych dla całego obszaru Zabłocia, a także miała wyznaczać szlaki związane z historią dzielnicy, w tym nawiązanie do historycznej drogi łączącej Podgórze z Płaszowem. Skupiając się wokół wzmocnienia tożsamości i identyfikacji mieszkańców z obszarem, zwrócono uwagę na nowe inicjatywy, wśród

których wyróżniono utworzenie Muzeum Sztuki Współczesnej oraz Muzeum Pamięci Miejsca na terenie obiektów przynależących do fabryki Schindlera (obecnie: oddział Muzeum Historycznego Miasta Krakowa – Fabryka Emalia Oscara Schindlera). Powstałe obiekty mogą przyczynić się do rozwoju oferty kulturalnej skierowanej zarówno do mieszkańców, jak i turystów, z połączeniem funkcji kulturalnych oraz martyrologicznych miejsca. Dodatkowo zwrócono uwagę na rozwój środowiska akademickiego przez organizację wolontariatu studenckiego na rzecz dzielnicy, czego poniekąd uzupełnieniem mogłaby być realizacja projektu Młodzieżowego Systemu Obsługi Ruchu Turystycznego.

Do widocznych zmian związanych z realizacją przedstawionych celów należą: powstanie przy ulicy Lipowej 4 (na terenie funkcjonującej podczas okupacji niemieckiej Fabryki Naczyn Emaliowanych i działającej po wojnie fabryki Telpod) dwóch instytucji kultury, jakimi są Muzeum Sztuki Współczesnej MOCAK oraz oddział Muzeum Historycznego Miasta Krakowa – Fabryka Emalia Oskara Schindlera. Organizatorem tych instytucji jest Gmina Miejska Kraków. W Muzeum Sztuki Współczesnej prezentowana jest polska oraz międzynarodowa sztuka najnowsza, prowadzone są działania edukacyjne, projekty badawcze oraz wydawnicze<sup>3</sup>. W oddziale Muzeum Historycznego Miasta Krakowa – Fabryce Emalia Oskara Schindlera, która wraz z dwoma innymi oddziałami muzeum (Apteką pod Orłem oraz Ulicą Pomorską) tworzy Trasę Pamięci – zaprezentowana jest natomiast wystawa stała „Kraków – czas okupacji 1939–1945”, opowiadająca historię okupowanego Krakowa<sup>4</sup>. Te dwie instytucje kultury, o jakże różnych profilach działalności, przyczyniły się w znaczny sposób do wzrostu atrakcyjności obszaru Zabłocie, głównie w odniesieniu do atrakcji turystycznych, jakimi są owe obiekty.

Istotny wpływ na zmianę wizerunku Zabłocie miało i ma nadal powstanie nowych przestrzeni publicznych, pośród których można wyróżnić adaptację obszaru placu Bohaterów Getta według projektu Biura Projektów Lewicki Łatak, instalację artystyczną Mirosława Bałki „Auschwitzieliczka” powstałą w ramach Festiwalu Sztuk Wizualnych ArtBoom w 2009 roku, w okolicy przystanku PKP Kraków-Zabłocie, czy powstającą na terenie zabudowań Elektrowni Podgórskiej przy ulicy Nadwiślańskiej wielofunkcyjną instytucję kultury, w której mieścić się będzie Muzeum Tadeusza Kantora oraz nowa siedziba Ośrodka Dokumentacji Sztuki Tadeusza Kantora CRICOTEKA. Uzupełnieniem zachodzących zmian w sferze kultury są inne inwestycje prowadzone na terenie Zabłocie, które przyczyniają się do wzrostu atrakcyjności obszaru. Wśród inwestycji budowlanych najbardziej widoczną i rozpowszechnioną inwestycją jest powstanie ośrodków mieszkaniowych, takich jak Apartamenty Garden Residence czy adaptacja budynku młyna Ziarno, w której powstały nowe mieszkania, tzw. lofty.

---

<sup>3</sup> Na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Muzeum Sztuki Współczesnej MOCAK, <http://mocak.com.pl> [dostęp: 9.07.2012].

<sup>4</sup> Na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Muzeum Historycznego Miasta Krakowa, <http://mhk.pl> [dostęp: 9.07.2012].



## Podsumowanie

W latach 2005–2006, czyli w trakcie tworzenia Programu rewitalizacji i aktywizacji przemysłowego obszaru Zabłocie, objawem kryzysu był chaos przestrzenny i dezintegracja wewnętrzna przestrzeni dzielnicy. Obszar Zabłocia odbierany był jako niespójny. Różnice w strukturze zabudowy czy walorach estetycznych sąsiadujących z sobą obszarów były bardzo widoczne. Sytuacja ta stopniowo ulegała zmianie. Powstały nowe przestrzenie publiczne, obszar znalazł się także w polu zainteresowania deweloperów. Do zmian, które można uznać za najważniejsze, należą wzrost atrakcyjności obszaru, rozwój infrastruktury kulturalnej i mieszkalnej, a także zwiększenie się ruchu turystycznego.

Procesy rewitalizacji miast, obszarów przemysłowych wpisały się w funkcjonowanie współczesnego świata. Są ważnymi czynnikami, które tworzą nową przestrzeń i nową jakość. Niestety chlubne słowa ujęte w programach rewitalizacji nie zawsze idą w parze z działaniami czy akceptacją odbiorców, w tym mieszkańców. Pojęcie rewitalizacji związane jest z odnową i ponownym przywróceniem do życia. Analizując programy rewitalizacji dla obszaru Zabłocie (jak i zapewne dla większości obszarów jej poddawanych), jednocześnie przyglądając się działaniom podejmowanym na tych obszarach, można zająć dwa skrajne stanowiska. Jednym z nich jest akceptacja, przyzwolenie na tworzenie nowej przestrzeni, dostępnej i coraz bardziej otwierającej się na mieszkańców i turystów. Przestrzeni, która mogłaby się wydawać o wiele bardziej atrakcyjna i wartościowa, która w pewnym stopniu pokazuje historię tego miejsca, ale jednak nie do końca. Drugim stanowiskiem jest brak akceptacji, niezgoda związana z nowo powstającymi rezydencjami, zmianą struktury miejskiej, niezachowaniem tego, co tworzyło tę dzielnicę, czyli z przemysłem. Są to dwa skrajne stanowiska, pomiędzy którymi trudno postawić znak równości, niemniej oba spojrzenia wydają się równie ważne. Chcemy, aby nasze otoczenie żyło, funkcjonowało, przyciągało, a jednocześnie chcemy, aby zachowane zostało dziedzictwo, nie to, które jest łatwe w sprzedaży, ale to, które w rzeczywistości określa dane miejsce. I tu do odegrania jest rola społecznych liderów, grup związanych z daną przestrzenią, które zajmą stanowisko w sprawie łączenia tego, co minione, z tym, co aktualne.

## Literatura

- Gaczoł A. (2009), *Ochrona zabytkowego miasta. Rzeczywistość czy fikcja*, Wydawnictwo WAM, Kraków.
- Kaczmarek S. (2001), *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Lenartowicz K.J. (2010), *Partycypacja, kultura, rewitalizacja* [w:] L. Nyka, J. Szczepański (red.), *Kultura dla rewitalizacji, rewitalizacja dla kultury*, Centrum Sztuki Współczesnej Łaźnia, Gdańsk.

- Ptaszycka-Jackowska D. (2000), *Odnowa miast – zarys problemu* [w:] Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębkowska, A. Geissler (red.), *Odnowa miast – rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków.
- Salwiński J. (2011), *Wokół ulicy Lipowej*, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Kraków.

## Źródła internetowe

- Lokalny program rewitalizacji obszaru Zabłocie (2008), Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, Katowice, [http://www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=50072](http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=50072) [dostęp: 9.07.2012].
- Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (1994), Urząd Miasta Krakowa, Kraków, <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/83798> [dostęp: 9.07.2012].
- Program rewitalizacji i aktywizacji poprzemysłowego obszaru Zabłocie (2006), Urząd Miasta Krakowa – Biuro Planowania Przestrzennego, Kraków, [http://www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=30991](http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=30991) [dostęp: 9.07.2012].
- Uchwała nr CXIII/1156/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Zabłocie (2006), [http://www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=29302](http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=29302) [dostęp: 11.07.2012].
- Strona internetowa Muzeum Sztuki Współczesnej MOCAK w Krakowie, <http://mocak.pl/> [dostęp: 9.07.2012].
- Strona internetowa Muzeum Historycznego Miasta Krakowa, <http://mhk.pl/> [dostęp: 9.07.2012].



*Michał Furmanik*  
Uniwersytet Jagielloński

## KULTURA ORGANIZACYJNA W SZKOŁACH RÓŻNYCH KRAJÓW

### Abstract

#### **Organizational culture of schools from different countries**

The paper contains the analysis of organizational culture of schools and educational institutions. It is based on research carried out during the Erasmus Intensive Programme that took place in Murcia (Spain) in July 2010 among the participants of the course. The author presents relevant theoretical background and literature review on organizational culture issue and then presents method of research, analysis of the data with following conclusions and recommendations.

**Keywords:** organizational culture, educational management, education

### Streszczenie

W artykule podjęto temat kultury organizacyjnej szkół i instytucji edukacyjnych. Jego podstawę stanowi badanie przeprowadzone wśród uczestników Intensywnego Programu Erasmus w Murcji w lipcu 2010 r. Przedstawiono teoretyczne koncepcje związane z kulturą organizacyjną, które obecne są w literaturze naukowej, jak również zaprezentowano metodologię, analizę danych oraz wnioski i rekomendacje płynące z przeprowadzonych badań.

**Słowa kluczowe:** kultura organizacyjna, zarządzanie edukacyjne, oświata

### Wstęp

Co sprawia, że niektóre organizacje działające w tym samym sektorze, wykonujące te same zadania, posiadające podobne zasoby finansowe osiągają różne wyniki? Dlaczego menedżer, który świetnie kierował swoim zespołem, po przeniesieniu do innego nie jest już tak efektywny? Jak istotne są, często niepisane, zasady i wartości, które tkwią w jądrze organizacji? Wszystkie te pytania bezpośrednio wiążą się z pojęciem kultury organizacyjnej. Szczególnym miejscem jej występowania są szkoły. Warto dowiedzieć się, jaki typ kultury preferują dyrektorzy i nauczyciele (również ci przyszli) z różnych państw europejskich, a także czy jest to ten typ, który występuje w ich miejscach pracy.

W niniejszym artykule mam zamiar przedstawić zagadnienie kultury organizacyjnej od strony teoretycznej – dokonując przeglądu definicji, jak również zaprezentować wyniki swojego badania nad występowaniem różnych typów kultury organizacyjnej w placówkach oświatowych. Mam nadzieję, że opracowanie to przyczyni się do szerzenia zainteresowania zagadnieniem kultury organizacyjnej wśród osób zajmujących się edukacją, a także zwróci uwagę na jej aspekt w kontekście zarządzania szkołami.

## Pojęcie kultury organizacyjnej

Terminem „kultura organizacyjna” w teorii organizacji i zarządzania określa się całość podstawowych wartości, założeń, znaczeń, reguł, wzorców zachowań i postaw, świadomie stworzonych przez członków organizacji w trakcie uczenia się rozwiązywania problemów związanych z integracją wnętrza organizacji i kształtowaniem się relacji z otoczeniem społeczno-gospodarczym [Stachowicz, Machulik, 2001].

W literaturze występują także inne jej definicje. Hofstede zwracał uwagę na to, że kultura organizacji jest „zbiorowym zaprogramowaniem umysłu, który odróżnia członków jednej organizacji od drugiej” [2001: 5].

Peters i Waterman podkreślali, że:

Kulturę organizacyjną tworzą przede wszystkim normy i wartości uczestników [...]. Każda organizacja ma określony, charakterystyczny dla siebie system wartości zwany też kulturą organizacyjną. Stanowi ona swoiste jądro działalności organizacji, z którego wynikają niemal wszystkie posunięcia strategiczne [Krupski, Niemczyk, Stańczyk-Hugiet, 2009: 198].

Schein z kolei, pisząc o kulturze organizacyjnej, stwierdził, że jest ona schematem podstawowych założeń, które tworzy dana grupa podczas uczenia się radzenia sobie z problemami przystosowania zewnętrznego i integracji wewnętrznej, które działałyby na tyle dobrze, aby mogły zostać uznane za prawomocne, a przez to służyły do uczenia nowych członków poprawnych sposobów myślenia, postrzegania i odczuwania względem tych problemów [Schein, 1992].

Wśród wielu badaczy zajmujących się tym zagadnieniem, należy zwrócić szczególną uwagę na ostatniego z cytowanych – Edgara Scheina, którego model kultury organizacyjnej uznaje się za najszerszy. Autor ten podał sześć powszechnie akceptowanych znaczeń, które oddają sens rozumienia pojęcia kultury organizacyjnej:

- 1) wzorce zachowań, w których skład wchodzi język oraz rytuały związane z okazywaniem szacunku,
- 2) normy panujące w zespołach pracowniczych,
- 3) dominujące wartości, na przykład jakość,
- 4) filozofia przejawiająca się w polityce organizacji wobec klientów, pracowników i akcjonariuszy,
- 5) reguły gry, których muszą nauczyć się osoby nowe w organizacji, aby przestrzegając niepisanych ograniczeń, mogły stać się zaakceptowanymi członkami społeczności,

- 6) nastawienie i klimat, które organizacja przekazuje swoim członkom oraz otoczeniu.

Schein wierzył, że formowanie kultury organizacyjnej odpowiada formowaniu się grupy przywódczej, a co za tym idzie przywództwo rozumiał jako zarządzanie kulturą w organizacji.

Każda organizacja ma swoją własną, niepowtarzalną kulturę organizacyjną, niemniej zwykle jej cechy sprawiają, że można ją przyporządkować do któregoś z modeli zaproponowanych przez badaczy [Stachowicz, 2001].

## Typologie kultur organizacyjnych według Richarda Harrisona oraz Charlesa Handy'ego

Richard Harrison wyróżnił cztery podstawowe typy kultury organizacyjnej związane z realizacją zadań, strukturą i klimatem organizacji – wierzył, że każda organizacja jest zbiorem zawierającym kombinację czterech podstawowych orientacji kulturowych. Są to:

- 1) Kultura władzy – kierownicy wyższego szczebla sprawują władzę w sposób dyrektywny, stanowczy i zdecydowany przez stosowanie nagród i kar, a opierają ją na nierówności w dostępie do zasobów. Priorytetem jest realizacja aspiracji kierowników oraz interesy organizacji.
- 2) Kultura roli – istotne jest jasne określenie ról i funkcji, jakie pełnią członkowie organizacji, gdyż uznaje się je za przyczynę stabilizacji i równowagi organizacji. Role zastępowane są niekiedy systemem struktur oraz procedur. Ważne jest jasne ich określenie w przepisach i zasadach.
- 3) Kultura wsparcia – organizacja zorientowana jest na udzielanie wsparcia przez kierownictwo jednostkom i zespołom. Duży nacisk kładzie się na wspólne wartości i osiąganie konsensusu w imię osiągnięcia celów. Podstawą działania jest wzajemne zaufanie. Pracownicy wiedzą, że są wartością, będąc istotami ludzkimi, a nie tylko zasobem organizacji. Mają w sobie potencjał, którego rozwój przyczynia się do lepszego działania organizacji.
- 4) Kultura sukcesu – w organizacji nacisk kładzie się na osiągnięcia i sukces. Jej członkowie pracują w atmosferze zachęcającej do innowacji, walki o niezależność, samookreślenia się. Kierownictwo liczy, że w zamian za godziwe wynagrodzenie pracownicy będą działać efektywnie, wnosząc w pracę osobiste zaangażowanie [Zbiegień-Maciąg, 1999].

Czerpiąc z powyższego modelu oraz narzędzi badawczych Harrisona, Handy dokonał w nich pewnych modyfikacji odnoszących się do organizacyjnego uczenia się, sposobu motywowania oraz tego, jak można wpływać na kulturę organizacji i ją zmieniać. Zgłębił istotę każdego z typów kultury organizacyjnej. Opierając się na pracy Harrisona, przyporządkował je do bóstw mitologicznych i rysunkowych symboli oraz następująco opisał cztery rodzaje kultury:

- Kultura władzy – jej patronem był Zeus, symbolem zaś pajęczyna obrazująca tarczę celów. Główne miejsce w organizacji zajmuje władza – kierownicy tworzą własny kodeks, według którego karzą i nagradzają, wybierają sobie zaufanych współpracowników, którzy dbają o to, by był on przestrzegany. Władza zmniejsza się wraz ze wzrostem odległości od centralnego ośrodka, co symbolicznie może oddawać pajęczna sieć. W tego typu organizacjach menedżerowie sprawują pełną kontrolę nad pracownikami, kupując i sprzedając ich jak towary. Główne wartości to władza, rozwój, zysk. Organizacja jest skłonna do rywalizacji, ale przy tym bardzo terytorialna – ochraniająca swoje domeny działalności. W swojej strategii może poszerzać obszar swego działania, a także przejmować lub wykorzystywać słabsze organizacje.
- Kultura ról – patronat nad nią objął Apollo, a symbolem jest grecka świątynia odzwierciedlająca siłę organizacji zawartą w filarach, które tworzą jej solidną podstawę i strukturę. Każdy odgrywa w niej swoją określoną rolę, przyczyniając się do działania zgodnego z zamierzeniami przywódców. Obecny jest wysoki stopień formalizacji, dąży się do osiągnięcia ładu, stabilności i racjonalności, a także biurokratycznego porządku w sensie zarówno pozytywnym, jak i negatywnym.
- Kultura zadań – patronką jest Atena, symbolem zaś sieć zadań. Członkowie organizacji znajdują się w różnych miejscach sieci-macierzy, będąc częścią zespołów zadaniowych – niewielkich grup roboczych, których zadaniem jest rozwiązanie problemów i realizacja zadań mających wysoki priorytet. Władza opiera się na kompetencji. Ten typ organizacji skłania się do rywalizacji, wprowadzania innowacji i jest optymistycznie nastawiony oraz zaplanowany na ciągły rozwój.
- Kultura osobowa – patronuje jej Dionizos, a symbolizuje grono. Ważne są w niej stosunki międzyludzkie, które powinna cechować serdeczność, chęć wsparcia, współpracy, koleżeństwo i zaufanie w zespołach. Organizacja zorientowana jest na zaspokojenie ludzkich potrzeb zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, afiliacji oraz więzi emocjonalnych, a także na zapewnienie właściwego poziomu życia pracujących w niej osób [Dorczak, 2009].

Handy rozważał związek typu kultury organizacyjnej z psychologiczną charakterystyką członków organizacji: kulturze władzy odpowiadać miał temperament choleryczny, roli – flegmatyczny, kulturze zadań – sangwinistyczny, a osobowej – melancholijny. Połączone koncepcje Harrisona i Handy'ego można przyporządkować również ideologiom organizacyjnym: orientację na władzę łączyć z ideologią autokratyczną, na rolę – z ideologią biurokratyczną, orientację na zadania – z ideologią innowacyjną, a na ludzi – ze społeczną (Stachowicz, Machulik, 2001). Korzystając z ich pracy, i narzędzi, którymi się posługiwali, postanowiłem przeprowadzić własne badanie kultury organizacyjnej.

## Znaczenie kultury organizacyjnej dla szkół

Wagę koncepcji kultury organizacyjnej dla placówek oświatowych podkreśla Roman Dorczak, ukazując, że zarządzanie szkołami, adekwatne do ich natury, powinno uwzględniać myślenie o nich w ramach paradygmatu kulturowego, który, choć może nie jest wystarczający, rozwija jednak nowe spojrzenie na zarządzanie w edukacji. Koncepcja kultury organizacyjnej, podnosząc sprawę systemu normatywnego instytucji, zdaje się lepiej odpowiadać potrzebom sfery edukacyjnej niż tradycyjne ujęcia, związane z zarządzaniem w sferach gospodarczych [Dorczak, 2009].

Kulturą organizacyjną zajmują się również inni polscy badacze – między innymi Dariusz Stankiewicz, który z licznych jej definicji wyłonił wspólne elementy, pomagające zrozumieć istotę tego zjawiska i wskazujące sposób jego właściwego rozumienia. Zwrócił on uwagę na to, że kultury organizacyjnej nie sposób poddać obserwacji bezpośredniej, przez co często określa się ją mianem „duszy organizacji”. Zauważył ponadto, że tworzy ona twarz danej instytucji oraz osób, które w niej pracują, istotnie wpływając na ich efektywność, poczucie bezpieczeństwa, humanizację pracy. Kultura organizacyjna określa także etykę działań wszystkich członków organizacji i daje szansę na pełną samorealizację jej pracowników. Badacz ten zastanawiał się nad tym, w czym przejawia się wysoka kultura organizacyjna, znacząco wpływająca przecież na zarządzanie jakością. Określił on kilka wyznaczników, na podstawie których można ją analizować. Za najważniejsze z nich uznał:

- posiadanie przez ludzi pracujących w szkole kultury organizacyjnej, która będzie miała wyraz w zasobach wiedzy organizacyjnej, rozumieniu celu oraz zasad funkcjonowania placówki oświatowej, chęci poprawy jej stanu z wykorzystaniem posiadanej wiedzy i możliwości,
- odpowiednią postawę dyrekcji, która wiąże się z posiadaniem określonej wizji szkoły, strategii, struktur organizacyjnych, które umożliwią i będą wspierały pracę zespołową oraz sprawią, że szkoła stanie się organizacją twórczą, szukającą nieustannie nowych rozwiązań, potrafiącą się doskonalić i mogącą regulować własne zasady działania,
- kształtowanie kultury organizacyjnej wśród podopiecznych, głównie przez przykład nauczycieli, jaki dają w codziennym życiu szkoły, wzory zachowań zorganizowanych, jak również przez podejmowanie prób przekazywania wiedzy organizacyjnej podczas zajęć lekcyjnych,
- zainteresowanie szkoły problemami integracji europejskiej, akcentowanie pozytywnych wartości, ukazywanie różnorodności kultur i ich odmienności.

Stankiewicz stwierdził w swoim artykule, że wysoka kultura organizacyjna jest warunkiem właściwej realizacji zadań dydaktyczno-wychowawczych każdej placówki oświatowej, a także ma duży wpływ na kulturę organizacyjną społeczeństwa. Mimo to z jego doświadczenia zawodowego (15 lat na stanowisku nauczyciela oraz 8 lat na stanowisku dyrektora szkoły podstawowej) oraz z rozmów z innymi dyrektorami szkół i wizytatorami wynikało, że w tym środowisku pojęcie kultury organizacyjnej pojawia się bardzo rzadko, niemalże jedynie na szko-



leniach, prawie wcale natomiast nie występuje podczas dyskusji i narad. Choć, jak sam przyznaje, powinno ono cały czas towarzyszyć pracy osób związanych z oświatą. Dostrzeżenie znaczenia kultury organizacyjnej dla efektywnej edukacji jest szczególnie istotne w dobie jej reform, ma wpływ na jej jakość, a przez to nie powinno być dłużej bagatelizowane [Stankiewicz, 2011]. Podzielając opinię Stankiewicza, przyjąłem, że wyniki jego badania pozwolą odpowiedzieć na następujące pytania: Czy istnieje jeden dominujący typ kultury organizacyjnej w szkołach różnych krajów? Czy typy kultur, które w nich występują, odpowiadają tym, jakie ich pracownicy uważają za najlepsze dla tego rodzaju organizacji? Interesujące dla mnie było także to, jaki rodzaj kultury jest zdaniem dyrektorów, nauczycieli i studentów najgorszy i najmniej pożądany.

## Okoliczności badania

Badanie zostało przeprowadzone w lipcu 2011 roku podczas zajęć dwutygodniowego programu Erasmus Intensive Programme, którego tematem było „Przywództwo w demokratycznych społecznościach europejskich szkół”. Podobnie jak we wcześniejszych latach, program ten umożliwił spotkanie osób zainteresowanych przywództwem edukacyjnym [Precey, Entrena, 2011]. W czasie 250 godzin zajęć uczestnicy z różnych krajów mieli możliwość wzięcia udziału w wykładach i ćwiczeniach na Uniwersytecie w Murcji, prowadzonych przez wykładowców z sześciu różnych europejskich uniwersytetów. Tematy omawiane podczas tych spotkań wiązały się ściśle z przywództwem, zarządzaniem i oświatą. Poruszono również zagadnienie kultury organizacyjnej, której poświęcono jeden wykład, po którym, na ćwiczeniach, każdy z uczestników wypełnił kwestionariusz Harrisona. Pomaga on określić, jaki typ kultury organizacyjnej preferuje ankietowany, a także jaka kultura panuje obecnie w miejscu jego pracy.

Warto podkreślić, że zarówno ćwiczenia, jak i wykłady prowadzono w języku angielskim, także w tym języku uczestnicy dostawali wszystkie materiały związane z zajęciami. Również rozdany ankietowanym kwestionariusz Harrisona był w języku angielskim. Całą grupę badaną zgromadzono w jednej sali, a członkowie poszczególnych grup narodowościowych zajmowali miejsca przy tym samym stole, aby w razie ewentualnych problemów ze zrozumieniem pytań lub odpowiedzi mieli możliwość konsultacji w swoim ojczystym języku. Uwzględniając ewentualne trudności językowe, postanowiono przeznaczyć na wypełnienie kwestionariusza więcej czasu, niż jest to zalecane przez jego autora.

## Grupa badana

Ankietowani stanowili bardzo różnorodną grupę, zarówno pod względem narodowościowym, jak i wiekowym. Wśród badanych znaleźli się Norwegowie, Polacy, Turcy, Irlandczycy, Anglicy w wieku od 23 do 48 lat. Niestety, grupy

narodowościowe nie były sobie równe pod względem liczebności – najsilniej reprezentowane były: Anglia, Polska i Irlandia, później Turcja i Norwegia. Wśród 37 ankietowanych znalazło się jedynie siedmiu mężczyzn. Osoby prowadzące zajęcia nie wypełniały kwestionariusza, niemniej wszyscy ankietowani byli, choć w różnym stopniu, związani z oświatą – sporą część grupy badanej stanowili studenci przygotowujący się jeszcze do pracy w szkołach; licznie reprezentowane było także grono pedagogiczne składające się z nauczycieli i dyrektorów. Należy również zwrócić uwagę na bardzo zróżnicowany poziom języka angielskiego wśród ankietowanych – wiązał się on głównie z tym, że dla sporej części tej grupy nie był on językiem ojczystym.

## Narzędzia badawcze

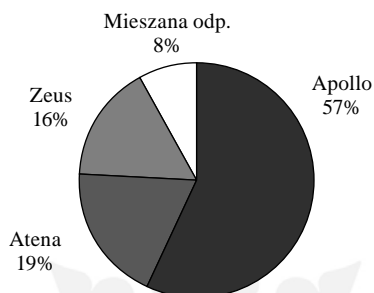
W badaniu został użyty kwestionariusz Harrisona, zaadaptowany przez Handy'ego [1986]. Składał się on z 15 pytań dotyczących tego, kto w danej organizacji jest postrzegany jako „dobry szef”, „dobry pracownik”; jak działają członkowie organizacji względem siebie, czym się kierują, jak są traktowani przez organizację. Kwestionariusz badał także to, jak pracownicy są kontrolowani i przez kogo, jak przydziela się im zadania oraz co ich motywuje do tego, aby je wypełniać; czy ludzie w organizacji współpracują czy współpracują – na jakich zasadach i w jakim celu. Autor kwestionariusza pytał też o konflikty, ich przebieg, a także o proces decyzyjny, również o to, kto w nim uczestniczy i dlaczego. Pytania zawarte w tym kwestionariuszu dotyczyły także struktur komunikacji oraz tego, jak postrzegane jest środowisko występujące w danej organizacji.

## Wyniki badania

Wyniki otrzymane w badaniu wskazują na to, że typem kultury organizacyjnej występującą najczęściej wśród instytucji związanych z ankietowanymi jest ten charakteryzowany przez Handy'ego jako odpowiadający greckiemu bogowi sztuki – Apollinowi. Kultura ról najwyraźniej wiodącej prym wśród europejskich szkół – może to oznaczać, że panuje w nich biurokracja, a istotną rolę przypisuje się procedurom oraz odgórnie określonym formom postępowania nauczycieli i dyrektorów.

Pośród wszystkich badanych aż 57% (21 ankietowanych) uznało, że jest członkiem takiej właśnie organizacji. Znamienne jest to, że wyniki wskazują, jakoby kultura osobowa, której patronuje Dionizos, nie występowała wcale w instytucjach związanych z badaną grupą. Na drugim miejscu uplasowała się kultura zadań wraz z reprezentującą ją Ateną – można powiedzieć, że co piąty ankietowany jest związany z taką kulturą organizacji, gdyż wskazują na to wyniki z 19% zebranych kwestionariuszy (od 7 osób). Trzecie miejsce należało do Zeusa – jego kultura władzy występowała nieznacznie rzadziej niż kultura

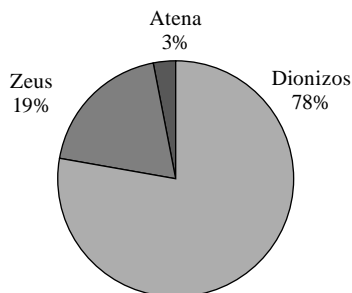
zadań, o czym świadczy fakt, że 17% badanych (6 osób) określiło ten typ jako najbliższy temu, jaki występuje w ich instytucji. Nie udało się określić jednoznacznie typu kultury organizacyjnej placówek związanych z 8% ankietowanych (3 osoby) – ich odpowiedzi wskazują na to, że może to być szkoła z kulturą zadań (Atena) lub ról (Apollo). Uzyskane dane zilustrowano na wykresie 1.



Wykres. 1. Typ kultury organizacyjnej występujący w organizacjach, w których pracują ankietowani

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny zestaw otrzymanych danych określa typ kultury organizacyjnej, który zdaniem ankietowanych najgorzej określa organizację, w której pracują – a więc są w nim informacje o tym, ile procent grupy badanej wskazało dany typ jako najgorzej opisujący ich rodzimą organizację. Na pierwszym miejscu jest ten związany z postacią boga wina, Dionizosa – 78% grupy badanej (29 osób) stwierdziło, że spośród czterech typów właśnie ten najmniej pasuje do ich szkoły. Kolejny, objęty patronatem Zeusa, wybrało 19% ankietowanych (7 osób), kultura zadań symbolizowana przez Atenę zupełnie natomiast nie przypominała tej, która występuje w miejscu pracy 3% grupy badanej (1 osoba). Tę statystykę zobrazowano na wykresie 2.

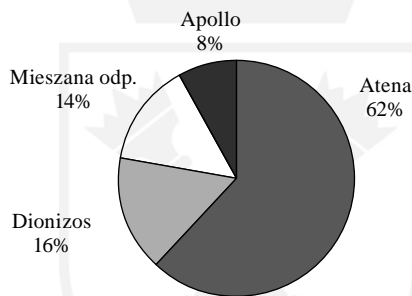


Wykres 2. Typ kultury organizacyjnej najmniej ich zdaniem pasujący do organizacji, w których ankietowani pracują

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe dwa wykresy i dane odnoszą się do oceny dyrektorów, nauczycieli i studentów związanej ze stanem rzeczywistości, w jakiej na co dzień pracują osoby badane. Wykresy 3 i 4 natomiast są związane z ich wierzeniami i przekonaniami na temat tego, jaka powinna być kultura organizacyjna w szkołach, oraz którą odrzucają jako całkowicie niewłaściwą dla tego typu placówek.

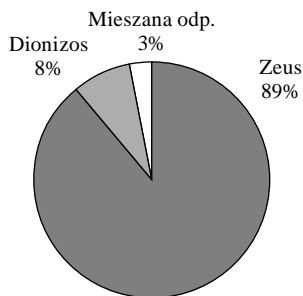
Większość określa kulturę zadań jako najwłaściwszą dla szkół. Za takim spojrzeniem opowiada się aż 62% ankietowanych (23 osoby), a więc inaczej niż na Olimpie – w tym przypadku to Atena przewodzi. Kolejną pozycję zajmuje Dionizos – według opinii 16% badanych (6 osób) kultura osobowa sprawdzałaby się w szkołach najlepiej. Odpowiedzi 14% ogółu ankietowanych (5 osób) nie były jednoznaczne – głównie wahały się pomiędzy wcześniej wymienionymi typami kultur: Ateny i Dionizosa. Na kolejnej pozycji uplasował się Apollo, jego kultura ról, pomimo tego że występowała najczęściej w rzeczywistości, uznawana jest za najlepszą dla szkoły tylko przez 8% badanych (3 osoby). Gorzej wypadł jedynie Zeus symbolizujący kulturę władzy, gdyż nikt nie uznał, że jest ona najlepszą dla instytucji szkolnej wśród istniejących innych możliwości. Dane te przedstawiono na wykresie 3.



Wykres 3. Opinia ankietowanych na temat tego, jaki typ kultury jest najlepszy dla organizacji takich jak te, w których pracują

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnie zestawienie danych również odnosi się do przekonań badanych, niemniej tym razem określają oni, który z typów kultury organizacyjnej jest ich zdaniem najgorszy dla szkół i nie powinien w nich występować. Odpowiedzi sugerują, że dla znacznej większości, bo aż dla 89% ankietowanych (33 osób), tym typem jest kultura władzy, którą Handy związał z postacią Zeusa, 8% natomiast (3 osoby) uznało, że kultura osobowa Dionizosa może przynieść szkole największą szkodę. Wyniki wskazują na to, że wahanie pomiędzy dwoma wymienionymi wyżej typami, niedające jednoznacznej odpowiedzi, dotyczy 3% badanych (1 osoby). Kultura zadań (Atena) oraz kultura ról (Apollo) nie wystąpiły wcale w tym zestawieniu, z czego można wysnuć wniosek, że nikt nie uznaje ich jako najgorsze z możliwych dla placówek oświatowych. Te dane zaprezentowano na wykresie 4.



Wykres 4. Opinia ankietowanych na temat tego, jaki typ kultury jest najgorszy dla organizacji takich jak te, w których pracują

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Dzisiejsza nauka o teorii organizacji i zarządzania jest pełna wiedzy i narzędzi, które, odpowiednio użyte, mają szansę przynieść szkołom wymierne i niewymierne korzyści. Można to zaobserwować choćby na przykładzie stosowania zarządzania jakością w ich pracy. Jestem przekonany, że kolejnym elementem zarządzania, z którym powinni zapoznać się wszyscy dyrektorzy placówek oświatowych, jest wiedza związana z kulturą organizacyjną oraz umiejętność jej określania, świadomego tworzenia lub zmieniania. Moje badanie pokazało, że stan szkół, nie tylko w naszym kraju, ale także w innych państwach europejskich, wymaga zmian związanych z zarządzaniem. Sądzę, że gdyby taka potrzeba nie istniała, wykresy obrazujące zdanie ankietowanych, na temat tego, jak jest w ich szkołach, byłyby identyczne z tymi, jak według nich być powinno. Z pewnością potrzebna jest dyskusja na temat tego, jakich reform dokonać i w którym kierunku powinny one pójść. Pomimo że wiele osób zgadza się z tym, że najlepsza dla pracy szkoły jest kultura zadań reprezentowana przez Atenę, a najgorsza – kultura władzy, którą symbolizuje Zeus, to większości szkół najwyraźniej jednak nie cechuje kultura oparta na zdolnościach i kompetencjach, ale na regułach i formalnościach. Czy tak być powinno? Czy jest to pozostałość poprzednich systemów, w jakich funkcjonowały szkoły, czy może najefektywniejszy sposób pracy tego typu placówek, związany z wymaganiami stawianymi przed nimi przez społeczeństwo i władzę polityczną? Jak to możliwe, że w zasadzie co piąta szkoła powiązana z badaniem reprezentuje typ Zeusa, w którym głównymi wartościami są władza, rozwój i zysk, kierownicy zaś sprawują silną kontrolę, traktując pracowników jak towary, nie dzieląc się z nimi ani władzą, ani wiedzą. Ten rodzaj zarządzania odrzuca 9 na 10 ankietowanych, a mimo to wciąż występuje w – uznawanej za bardzo demokratyczną – Europie.

Podsumowując, pragnę zaznaczyć, że otrzymane w badaniu wyniki, choć nie są wielce zaskakujące, jawią się jako ciekawe i istotne – gdyż ukazują, jak silna

jest potrzeba wprowadzenia zmian w sposobie zarządzania oświatą, poprzedzonych dyskusją na temat tego, jak szkoły powinny pracować, jakie mają promować wartości wśród pracowników, aby oni z kolei krzewili je wśród swoich wychowanków. Są to pytania otwarte, na które nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Podobnie jak, moim zdaniem, nie ma idealnego typu kultury organizacyjnej, niezależnie od tego, czy weźmiemy pod uwagę typologię Harrisona, Handy'ego czy jakiegokolwiek innego badacza. Pewne jest natomiast to, że bez względu na to, jaki typ kultury organizacyjnej występuje w danej placówce, można nad nim pracować i doskonalić go. Jestem głęboko przekonany, że wiedza związana z kulturą organizacyjną, rozpowszechniona wśród dyrektorów szkół, pedagogów, wizytatorów i kuratorów, z pewnością będzie służyła dobru uczniów niezależnie od szerokości geograficznej, na jakiej znajduje się ich szkoła.

## Literatura

- Dorczak R. (2009), *Zarządzanie w edukacji – wyzwania i możliwości*, „Zarządzanie Publiczne”, 2(6), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Handy Ch.B. (1986), *Understanding Organizations*, Penguin Business Library, London.
- Hofstede G. (2001), *Kultury i organizacje*, PWN, Warszawa.
- Krupski R., Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E. (2009), *Koncepcje strategii organizacji*, PWE, Warszawa.
- Precey R., Entrena M. (2011), *Developing the Leaders We Want to Follow. Lessons from an International Leadership Development Programme*, „Współczesne Zarządzanie”, 2, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, Kraków.
- Schein E.H. (1992), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco.
- Stachowicz J., Machulik J. (2001), *Kultura organizacyjna przedsiębiorstw przemysłowych*, Zumacher, Kielce.
- Zbiegień-Maciąg L. (1999), *Kultura w organizacji*, PWN, Warszawa.

## Źródła internetowe

- [http://www.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=TnTvtW8FNlGc&oi=fnd&pg=PA7&dq=Handy,+C.+%281986%29.+Understanding+organizations.+Penguin:+Harmondsworth&ots=uw\\_0Ig5nHV&sig=dikbzlfAOxi\\_KswKRJF56vzUVsI&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](http://www.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=TnTvtW8FNlGc&oi=fnd&pg=PA7&dq=Handy,+C.+%281986%29.+Understanding+organizations.+Penguin:+Harmondsworth&ots=uw_0Ig5nHV&sig=dikbzlfAOxi_KswKRJF56vzUVsI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) [dostęp: 28.12.2011].
- [http://www.eid.edu.pl/archiwum/1999,97/wrzesien,151/kultura\\_organizacyjna\\_szkoly,886.html](http://www.eid.edu.pl/archiwum/1999,97/wrzesien,151/kultura_organizacyjna_szkoly,886.html) [dostęp: 28.12.2011].



*Olga Wasilewska, Agnieszka Rybińska*  
Instytut Badań Edukacyjnych w Warszawie

## WYZWANIA CODZIENNEJ PRACY DYREKTORA SZKOŁY

### Abstract

#### Challenges faced by school principal in their daily work

The article presents the challenges faced by school principals as a result of the processes specific to the modern world, analyzed in the literature. In this context, the most problematic issues in the daily work of school principals in Poland were presented. The research conducted by the Educational Research Institute indicates that from the perspective of the school principal the most problematic are administrative and legal issues, increasing bureaucratic requirements. Other problems identified relate to the school staff and management of the school employees, school relations with the external environment, to a lesser extent, educational processes. Many of the described problems result from the demographic decline.

**Keywords:** school principal, school leadership, school management

### Streszczenie

W artykule zaprezentowano wyzwania pojawiające się przed dyrektorami szkół w rezultacie analizowanych w literaturze procesów charakterystycznych dla współczesnego świata. W tym kontekście przedstawiono problemy sprawiające największe trudności dyrektorom szkół w Polsce w ich codziennej pracy. Z przeprowadzonych przez IBE badań wynika, że z perspektywy dyrektora zdecydowanie najbardziej problematyczne są sprawy związane z obszarem administracyjno-prawnym, rosnącymi wymogami biurokratycznymi. Inne zidentyfikowane trudności odnoszą się do kadry szkoły i zarządzania zespołem, relacji szkoły ze środowiskiem zewnętrznym, w mniejszym stopniu procesów wychowawczych i dydaktycznych, wiele z problemów stanowi konsekwencję niżu demograficznego.

**Słowa kluczowe:** dyrektor szkoły, przywództwo edukacyjne, zarządzanie szkołą

### Wstęp

W literaturze wskazuje się na wiele procesów zachodzących we współczesnym świecie znacząco zmieniających kontekst, w którym funkcjonuje szkoła,



i modyfikujących tym samym jej zadania. Spośród różnych aktorów w systemie edukacji to właśnie rola dyrektora ulega największym zmianom na skutek charakterystycznych dla wielu państw procesów decentralizacji [Brown, 1992, za: Whitaker, 2003]. Rosnącej autonomii szkół towarzyszy znaczący wzrost obowiązków dyrektora, zwłaszcza dotyczących sfery zarządzania (administrowanie, finanse, kadra szkoły). Wraz z autonomią paradoksalnie nadciąga większa tendencja do kontroli szkoły, a co za tym idzie konieczność lepszego dokumentowania prowadzonych działań [Whitaker, 2003]. Wymogi dotyczące rozliczalności (*accountability*) odnoszą się z jednej strony do finansów – w kontekście większych nacisków na efektywność finansową systemów publicznych [PwC, 2007], z kolei z drugiej strony – do pracy szkoły, której wyznacznikiem stają się rezultaty mierzone za pomocą wyników uczniów na egzaminach zewnętrznych, w międzynarodowych badaniach porównawczych, jak również oceny przyznawane placówkom w różnorodnych systemach oceny szkół [Pont, Nusche, Moorman, 2008]. Oczekiwania względem wyników osiąganych przez szkoły są więc wyższe, a przy tym, na skutek różnicowania się społeczeństw (między innymi w związku z migracjami i innymi procesami społecznymi), trudniejsze do osiągnięcia. W wielu państwach wprowadzane są zatem coraz to nowe programy i inicjatywy edukacyjne, mające przyczynić się do poprawy jakości kształcenia, rozwijane są nowe koncepcje nauczania<sup>1</sup> [Pont, Nusche, Moorman, 2008], których to implementacja na poziomie szkoły stanowi kolejne wyzwanie wobec dyrektora szkoły. Dodatkowo dyrektor w większym stopniu musi być zaangażowany w promocję szkoły i utrzymywanie odpowiednich relacji z rodzicami i społecznością lokalną, między innymi w kontekście rosnącej konkurencji pomiędzy szkołami [Whitaker, 2003]. Utrzymywanie odpowiednich relacji, z czym też wiąże się konieczność sprostania często wzajemnie sprzecznym oczekiwaniom i wymogom różnych podmiotów z otoczenia szkoły, także nie ułatwia współczesnemu dyrektorowi pracy [Koren, Moos, 2012].

W tym artykule chcemy jednak odejść od rozważań teoretycznych i skupić się na praktyce. W kontekście tych procesów narzuca się bowiem pytanie, jak mają się one do szarej rzeczywistości, w której funkcjonuje dyrektor szkoły w Polsce? Co dyrektor postrzega ze swojej perspektywy jako najbardziej problematyczne w codziennej pracy, w konkretnej szkole? Jakie identyfikuje główne wyzwania i problemy związane z kierowaniem szkołą? Czy sytuacja polskiego dyrektora jest podobna do sytuacji jego odpowiednika w innych krajach?

Wglądu w perspektywę dyrektora dostarcza nam badanie *Diagnoza zapotrzebowania dyrektorów szkół* – badanie zapotrzebowania na wyniki badań i inne informacje przydatne w kierowaniu szkołą przeprowadzone przez Instytut Badań Edukacyjnych (IBE) w okresie wrzesień–grudzień 2011 roku. Badanie realizowano w dwóch etapach, z wykorzystaniem zarówno jakościowych, jak i ilościowych metod badawczych. Mimo że badanie koncentrowało się na zapotrzebowaniu informacyjnym dyrektorów, jednym z dodatkowych celów była identyfikacja obszarów związanych z funkcjonowaniem szkół postrzeganych przez dyrekto-

<sup>1</sup> Między innymi indywidualizacja nauczania, rozwój aktywnych metod pracy z dzieckiem.

rów jako problemowe w ich codziennej pracy, a więc zagadnień podstawowych z punktu widzenia wyżej postawionych pytań. Przedmiotem analizy w tym artykule jest materiał zebrany w trakcie jakościowej części badania: dwunastu zogniskowanych wywiadów grupowych (Focus Group Interview) z dyrektorami publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. Wywiady prowadzone były w siedmiu regionach kraju, respondentami zaś byli dyrektorzy o różnym stażu, zróżnicowani także pod względem wielkości miejscowości, w której znajdowała się kierowana przez nich szkoła (wieś i miasto do 20 tysięcy mieszkańców, miasto powyżej 20 tysięcy mieszkańców i poniżej 100 tysięcy, miasto powyżej 100 tysięcy mieszkańców). Podstawą wywiadów był scenariusz wywiadu składający się z sześciu bloków pytań<sup>2</sup>. Należy pamiętać o ograniczeniach wynikających z tego, iż przedstawione wyniki opierają się na danych jakościowych, co oczywiście nie oznacza, że nie wzbogacają wiedzy na temat interesującego nas problemu. Badania jakościowe w tym kontekście okazały się cenne, pozwoliły bowiem na ukazanie perspektywy dyrektora szkoły i spraw postrzeganych przez niego jako problematyczne.

## Co dręczy dyrektora?

Wywiady z dyrektorami szkół pozwoliły na zidentyfikowanie wielu problemów, które postrzegają oni jako sprawiające największe trudności w codziennej pracy. Spośród wszystkich poruszanych zagadnień zdecydowanie na pierwszy plan wysuwają się sprawy związane z **obszarem administracyjno-prawnym**. Dyrektorzy czują się przytłoczeni wielością procedur i koniecznością radzenia sobie z rozbudowanymi i, jak twierdzą, w ostatnich latach zwiększającymi się obciążeniami biurokratycznymi, wymogami odnoszącymi się chociażby do czasochłonnego dokumentowania podejmowanych czynności, które służą obowiązkowej sprawozdawczości i kontroli. Co więcej – podkreślają, że na co dzień muszą się wykazywać znajomością przepisów i umiejętnością radzenia sobie z rozwiązaniami z wielu dziedzin: znajomością wszelkich procedur związanych z prawem pracy, administrowaniem infrastrukturą (także w kontekście remontów czy inwestycji budowlanych) i zapewnianiem bezpieczeństwa w szkole, przepisów regulujących sprawy finansowe, jak na przykład prawa o zamówieniach publicznych, procedur kontrolnych, ale również regulacji wynikających z prawa oświatowego, karty nauczyciela, odnoszących się bezpośrednio do organizacji i dokumentacji pracy szkoły [IBE, 2011]. To, że obszar administracyjno-prawny jest wskazywany jako najbardziej problematyczny, można wiązać z faktem, że większość respondentów przed objęciem tej funkcji była nauczycielami i jako nauczyciele najmniej czują się przygotowani do tego typu zadań, podczas gdy

---

<sup>2</sup> Przeprowadzono trzy wywiady grupowe z dyrektorami publicznych szkół podstawowych, trzy z dyrektorami gimnazjów i po dwa z dyrektorami liceów ogólnokształcących, techników i zasadniczych szkół zawodowych, w sumie wzięło w nich udział 85 osób.

sprawy związane z dydaktyką czy wychowaniem są im bliższe. Problemy administracyjno-prawne bardziej odczuwalne są w przypadku dyrektorów małych szkół na terenach wiejskich [IBE, 2011], którzy dysponują mniejszymi zasobami kadrowymi, w tym mniejszą liczbą pracowników administracyjnych, w szczególności brakiem wicedyrektorów.

Dyrektorzy zwracają również uwagę na wyzwania pojawiające się w kontekście częstych, z ich perspektywy, zmian regulacji i przepisów w systemie oświaty, do których zdecydowanie nie są pozytywnie nastawieni [IBE, 2011]. Każda zmiana to dodatkowy wysiłek włożony w poszukiwanie informacji o aktualnych przepisach oraz konieczność – co jest najbardziej zdaniem respondentów problematyczne – ich jednoznacznej interpretacji, znalezienia dokładnej wykładni danego przepisu, nie mówiąc już o samej implementacji. Dodatkowo w tym kontekście zidentyfikować można również trudności związane z pozyskiwaniem informacji na potrzeby prawidłowego kierowania szkołą [IBE, 2011].

Szeroki obszar stanowiący istotne źródło problemów to sprawy dotyczące **kadry szkoły i zarządzania zespołem**, przede wszystkim w odniesieniu do kadry pedagogicznej. Jednym z częściej wskazywanych problemów jest nieodpowiednie przygotowanie do pracy nauczycieli, w szczególności młodej kadry. Dyrektorzy zwracają uwagę na brak umiejętności praktycznych, ale także brak odpowiednich predyspozycji wśród osób rozpoczynających pracę w zawodzie. Inny typ problemów to wypalenie zawodowe i pojawiające się trudności z motywowaniem do pracy nauczycieli (między innymi w konsekwencji krótkiej ścieżki awansu zawodowego) czy też ze zwalnianiem niekompetentnych nauczycieli. Dyrektorzy wskazują ponadto na problemy z występującymi konfliktami w gronie pedagogicznym, a także z budowaniem odpowiednich relacji pomiędzy dyrektorem i nauczycielami [IBE, 2011]. Ta ostatnia sprawa występuje w szczególności w sytuacjach, gdy dyrektor pracował wcześniej jako nauczyciel w szkole, w której to następnie objął obecnie pełnioną funkcję. Wielu dyrektorów szkół boryka się też bądź to z brakami kadrowymi (w szczególności odczuwalny jest brak odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli specjalistów w nowych kierunkach zawodowych, ogólny brak nauczycieli o wysokich kwalifikacjach), bądź to z koniecznością redukcji etatów i zwolnień w przypadkach, gdy w konsekwencji niżu demograficznego następuje zmniejszenie liczby oddziałów klasowych [IBE, 2011].

Z perspektywy dyrektora wiele trudności i wyzwań wiąże się z **relacjami szkoły ze środowiskiem zewnętrznym** przede wszystkim z innymi instytucjami systemu oświaty, rodzicami (z wywiadów wyłania się postrzeganie rodziców jako kategorii zewnętrznej wobec szkoły, a nie elementu społeczności szkolnej), w przypadku techników i szkół zawodowych także pracodawców, instytucji rynku pracy [IBE, 2011]. Wielu dyrektorów zwraca uwagę na niewystarczające ich zdaniem wsparcie organów prowadzących i organów nadzoru pedagogicznego (dyrektorzy oczekują przede wszystkim wsparcia prawnego, metodycznego i szeroko rozumianego **doradztwa**), z jednocześnie większym naciskiem na kontrolę i procedury kontrolne, którym podlegają. Problematiczne jest także coraz większe skupianie się z jednej strony na efektywności finansowej szkół (kosztem

innych spraw, na przykład zwiększania liczby dzieci w oddziałach), z drugiej strony na wynikach egzaminów, plasowania szkoły w różnorodnych rankingach, bez uwzględniania przy tym wszystkich innych istotnych wyników pracy szkoły i czynników je warunkujących. Podkreślany jest również niezadowolający przepływ informacji pomiędzy tymi instytucjami i szkołą, a także sam fakt występowania zbyt wielu ośrodków informacyjnych i decyzyjnych dotyczących placówki, z którymi współpracę dyrektor musi uwzględniać w swoich działaniach [IBE, 2011].

Wydaje się więc, że rzeczywiście także polscy dyrektorzy mają problemy z odnalezieniem się w sieci zależności, różnorodnych wymagań i regulacji stawianych i ustalanych na poszczególnych szczeblach. Poza instytucjami systemu oświaty dochodzą do tego także inne grupy:

[...] teraz wymagania wobec szkoły mają nie tylko władze organu czy władze nadzoru pedagogicznego, ale przede wszystkim rodzice i uczniowie. W takich szkołach ponadgimnazjalnych to jest już młodzież dorosła, która zna swoje prawa i też ma wymagania, i trzeba tym wszystkim wymaganiom sprostać (FGI 2, technikum)<sup>3</sup>.

Wysokie oczekiwania rodziców, roszczeniowa zdaniem dyrektorów postawa, z którą na co dzień muszą sobie radzić, to jedna strona medalu. Jednocześnie bowiem dyrektorzy skarżą się na trudności wynikłe z braku zaangażowania rodziców w pracę szkoły i zainteresowania dziećmi [IBE, 2011], można mieć więc wątpliwości, jaki typ postaw rodziców jest najbardziej pożądany.

Niski stopień zaangażowania rodziców jest problematyczny zdaniem dyrektorów szkół szczególnie w kontekście problemów wychowawczych, z którymi muszą sobie radzić. Co prawda chociaż trudności administracyjno-prawne dominują, to dyrektorzy zwracają także uwagę na kilka dylematów w **obszarze procesów wychowawczych i dydaktycznych**. W odniesieniu do spraw wychowawczych jest to w szczególności wzrost nietypowych czy też patologicznych zachowań i problemów wychowawczych, w tym także pojawienie się nowych zjawisk (nie tylko w stosunku do środowisk trudnych), wobec których dyrektorzy nie znaleźli jeszcze najlepszych, najskuteczniejszych form wsparcia. Nowe zagadnienia wymagają każdorazowo wypracowywania nowego sposobu postępowania, dodatkowych konsultacji, często współpracy z innymi instytucjami. W kontekście wspomnianych wcześniej braków kadrowych, konieczności redukcji etatów problematyczne staje się także zapewnienie bezpieczeństwa na terenie szkoły [IBE, 2011]. Dużo trudności (szczególnie na poziomie gimnazjów) mają dyrektorzy z praktyczną realizacją zagadnień związanych z pomocą psychologiczno-pedagogiczną, w tym szczególnie:

[...] prowadzeniem tej dokumentacji, bo ta pomoc psychologiczno-pedagogiczna do tej pory była, jest i zawsze będzie w szkole, tylko uważam, że to w tej chwili jest zbyt duży przerost tej dokumentacji (FGI 4, gimnazjum).

---

<sup>3</sup> W przypadku cytatów z wywiadów w nawiasach podawany jest numer wywiadu, a także typ szkoły, który reprezentowali badani dyrektorzy.

Ogólnie w wypowiedziach dyrektorów dotyczących trudności związanych z dydaktyką widać przede wszystkim problemy w zakresie organizacji procesu nauczania, i dostosowania go do regulacji oświatowych. W kontekście nowej podstawy programowej dyrektorzy wskazywali więc przede wszystkim na trudności związane z tworzeniem planów i siatek godzin lekcyjnych, koniecznych z punktu widzenia realizacji programu, organizacji zajęć w terenie, organizacji dowozu uczniów na zajęcia pozalekcyjne [IBE, 2011].

Wśród problemów, na które wskazują dyrektorzy, pojawia się także sprawa **finansów** – wspomniany już wcześniej większy nacisk organów prowadzących na ograniczanie kosztów, brak środków na inwestycje i poprawę nieodpowiednich warunków lokalowych czy też na nowoczesne pomoce dydaktyczne. Na problemy finansowe zwracali uwagę przede wszystkim dyrektorzy z małych wiejskich szkół [IBE, 2011]). Paradoksalnie jednak, chociaż często przez dyrektorów kwestia środków finansowych wskazywana jest jako główny problem szkół, to w omawianych wywiadach dyrektorzy koncentrują się na innych sprawach. Warto zauważyć, że wiele z nich ma swoje podłoże w ograniczeniach finansowych, stanowiących konsekwencję na przykład dostrzeganego przez wielu dyrektorów **niżu demograficznego**. Mniejsza liczba uczniów to mniejsze środki finansowe i wspomniana wcześniej konieczność redukcji etatów, która to z kolei przekłada się na liczne trudności związane z praktyczną organizacją nauczania czy też z zapewnianiem bezpieczeństwa i wsparcia wychowawczego. W tym kontekście niektórzy dyrektorzy (w szczególności ze szkół ponadgimnazjalnych) wskazywali również na negatywne z ich perspektywy zjawisko rosnącego konkurowania o ucznia, podczas gdy zdecydowanie korzystniejsza ich zdaniem byłaby współpraca pomiędzy szkołami [IBE, 2011].

## Jaka ma być rola dyrektora?

Z wywiadów wyłania się także wiele dylematów i problemów związanych z postrzeganiem przez dyrektora jego roli. Dyrektorzy koncentrują się na zadaniach związanych ze sprawami administracyjno-prawnymi, to natomiast, co określają jako istotne (i jednocześnie zaniedbywane z powodu dużej liczby obowiązków administracyjnych), to przede wszystkim zagadnienia związane z dydaktyką [IBE, 2011]. Wielu z nich pomimo zupełnej zmiany zakresu zadań, uważa się nadal przede wszystkim za nauczycieli [IBE, 2011]. Chociaż dyrektorzy mają trudności z łączeniem funkcji menedżera i dydaktyki, to jednocześnie większość uważa, że bycie nauczycielem wpływa pozytywnie na wykonywanie obowiązków dyrektora i nie chce z tego zrezygnować. Z jednej więc strony dyrektorzy mają być profesjonalnymi menedżerami, oceniającymi pracę nauczycieli, zarządzającymi dostępnym budżetem, budującymi odpowiednie środowisko szkolne do pracy i nauki, reprezentującymi szkołę w kontaktach z lokalnym otoczeniem, odpowiadającymi za całość procesów administracyjnych. Z drugiej strony większość z nich zajmuje się jednocześnie nauczaniem i uważa, że jest to korzystne

dla placówki. Innym problemem dla kadry zarządzającej szkołami jest również niejasne miejsce w systemie, spowodowane wspomnianym już istnieniem wielu ośrodków decyzyjnych, z którymi pozostaje ona w relacjach zależności – dyrektor kieruje szkołą, odpowiada za nią i reprezentuje ją na zewnątrz, a jednocześnie musi konsultować decyzje na przykład z organem prowadzącym [IBE, 2011]. Z wypowiedzi wielu dyrektorów wyłania się więc ogólne **poczucie osamotnienia/wyobcowania** – braku wsparcia i niezrozumienia przez inne instytucje z otoczenia szkoły (przede wszystkim organu prowadzącego i nadzoru), ale także, z racji pełnionej funkcji i obowiązków, przez pozostałych członków grona pedagogicznego. Dodatkowo dla niektórych dyrektorów charakterystyczne jest swego rodzaju przytłoczenie odpowiedzialnością i rozwinięta potrzeba kontroli:

[...] przez wiele lat właśnie też tak żyłam, że nic, wydawało mi się, beze mnie nie może w szkole zaistnieć (FGI 1, gimnazjum).

Dobrą ilustrację powyższych wniosków stanowią wybrane odpowiedzi dyrektorów zapytanych o to, jakiej rady udzieliłby osobie, która właśnie została powołana na stanowisko dyrektora:

- Nikomu nie ufać!
- [Uzyskaj] wzór prowadzenia dokumentacji dyrektora szkoły.
- Tu nie ma jednej recepty, co poradzić tym ludziom, bo we wszystkich obszarach muszą na wycucie działać.
- I zdawać sobie sprawę, że ponoszą odpowiedzialność za wszystko.
- I niech pani zapomni o koleżankach (FGI 2, technikum).

## Lokalne i globalne wyzwania

Wydaje się, że sprawy administracyjno-prawne zdecydowanie przeważają nad dydaktyką czy wychowaniem zarówno jako obszar problemów i wyzwań dla dyrektora, jak i jego zadań<sup>4</sup>. Wnioski te są spójne między innymi z wynikami badań przeprowadzonych w latach 2006–2008. Dyrektorzy z różnym stażem pracy zostali poproszeni o zidentyfikowanie trudności, które napotykali w pierwszym roku zatrudnienia na tym stanowisku. W pierwszej kolejności wskazywali na stosowanie przepisów prawnych, następnie na prowadzenie dokumentacji szkoły i relacje interpersonalne w gronie pracowników [Elsner, Bednarek, 2008].

---

<sup>4</sup> Opisane problemy były charakterystyczne dla dyrektorów wszystkich typów szkół. Dodatkowe, specyficzne zagadnienia można zidentyfikować w wypowiedziach osób kierujących szkołami ponadgimnazjalnymi o profilu technicznym i zawodowym. W szczególności wskazywali oni na wiele wątpliwości związanych z nadchodzącą reformą szkolnictwa zawodowego, trudności z dopasowaniem kierunków nauczania do stale zmieniającego się rynku pracy, złe rozwiązania w systemie egzaminów w szkolnictwie zawodowym, przestarzałe programy i klasyfikacje zawodów, ale także negatywny wizerunek szkolnictwa zawodowo-technicznego, przekładający się na wiele codziennych problemów [IBE, 2011].

W wypowiedziach dyrektorów ich funkcja jawi się jako nieustanne przewycięzanie wielu coraz to nowych problemów w często zmieniającym się otoczeniu. Czy problemy te są spójne z opisanymi we wstępie wyzwaniem, charakterystycznymi dla osób kierujących szkołami w kontekście występujących przemian? Wydaje się, że w pewnym zakresie tak. Choć część problemów odczuwanych przez dyrektorów charakterystyczna jest dla polskiego systemu, to wiele wpisuje się w ogólne trendy. Jak wynika z badań, liczne trudności, z którymi borykają się osoby kierujące szkołami w Polsce, występują także w innych krajach. W Niemczech – podobnie jak w Polsce – dyrektorzy narzekają na rosnący zakres obowiązków przede wszystkim związanych ze sferą zarządzania [Brauckmann, Pashiardis, 2011]. Podobne problemy identyfikowane są także w badaniach prowadzonych wśród dyrektorów w Anglii, Irlandii, Stanach Zjednoczonych, na Węgrzech i w wielu innych krajach [Whitaker, 2003; PwC, 2007; Révész, 2011], w których to zarazem podkreśla się problemy dyrektorów wynikające z braku czasu na wprowadzanie programów edukacyjnych, budowanie zespołu, rozwój metod nauczania. Zdaniem 92% nauczycieli szkół podstawowych i 82% szkół średnich w Anglii, w ostatnich pięciu latach więcej czasu w swojej pracy zaczęli oni poświęcać radzeniu sobie z biurokracją, odpowiednio 87% i 83% wskazuje, że więcej zajmują się wprowadzaniem inicjatyw rządowych. Znacząco wzrosło także zaangażowanie w zarządzanie szkołą i współpracę z innymi instytucjami, zmalała natomiast ilość kontaktów z uczniami i czasu przeznaczanego na nauczanie [PwC, 2007]. Badania w niektórych z państw pokazują rosnące znaczenie, problematycznych również dla dyrektorów polskich szkół, wymogów związanych z koniecznością bardzo szczegółowej dokumentacji prowadzonych działań. W Danii na przykład indywidualne plany nauczania uczniów i ewaluacje szkół w wielu obszarach stanowią podstawowe dokumenty w dyskusji na temat rozwoju szkoły [Moos, Lejf, 2003, za: *Improving School Leadership National Background Report*, 2007]. Z badań prowadzonych w Anglii wynika z kolei, że rozliczalność wskazywana jest jako sprawa zajmująca najwięcej czasu w codziennej pracy przez 88% dyrektorów szkół średnich i 81% dyrektorów szkół podstawowych [PwC, 2007]. Dla dyrektorów szkół w Polsce problematyczne są także relacje z instytucjami zewnętrznymi, między innymi w kontekście przepływu informacji. Podobne wyzwania stoją także przed dyrektorami szkół w Anglii, Australii czy Danii [Whitaker, 2003; *Improving School Leadership National Background Report*, 2007].

Autorzy raportu *Independent Study into School Leadership* [2007] przygotowanego na zlecenie angielskiego rządu podkreślają wręcz, że spośród różnych kompetencji szkolnych liderów to te odnoszące się do zarządzania relacjami zewnętrznymi wymagać będą najwięcej wsparcia w przyszłości. Nowe inicjatywy i zmiany w prawie, niechętnie przyjmowane przez dyrektorów szkół w Polsce, stanowią również źródło frustracji kadry zarządzającej w innych krajach, przede wszystkim jako odciągające od prawdziwych celów szkoły [PwC, 2007]. W tym kontekście mowa jest wręcz o „przeładowaniu innowacją” [Weindling, 1992].

Warto zastanowić się, czy omawiane problemy są charakterystyczne jedynie dla systemów edukacyjnych, czy też przemiany te dotyczą również inne systemy

publiczne. Autorzy raportu *Independent Study into School Leadership* stawiają tezę, że podobne procesy charakteryzują też sektor prywatny, który również poddany jest presji, by sprostać przejrzystości, efektywności, rachunkowości, i w którym szefowie firm także niejednokrotnie muszą sobie radzić z wielością różnorodnych zadań. Trudno też wyobrazić sobie funkcjonowanie również tego sektora bez zmian, które jednak stanowią przedmiot zastrzeżeń dyrektorów – na przykład przeciętna duża firma przechodzi znaczącą reorganizację raz na trzy lata [Whittington, Mayer, Smith, 2003, za: PwC, 2007].

## Podsumowanie

Przedstawione wyniki badań problemów w funkcjonowaniu szkoły pokazują, że zarządzanie szkołą staje się coraz bardziej złożonym i wymagającym zadaniem. W dyskusjach na temat zmieniającej się roli dyrektora pojawia się więc od razu zagadnienie wsparcia dla dyrektora, pomocy w zakresie rozwoju kompetencji pozwalających na zmierzenie się z opisywanymi problemami i wyzwaniami. Jak wynika z badań prowadzonych przez Instytut Badań Edukacyjnych, najbardziej pożądaną przez dyrektorów formę wsparcia wiążą się z możliwością wymiany doświadczeń z innymi dyrektorami [IBE, 2011]. Dyrektorzy podkreślają ogromne znaczenie mniej formalnych spotkań w swoim gronie czy wizyt w szkołach prowadzonych przez innych dyrektorów. Wydaje się więc, że w kontekście systemów wsparcia trzeba położyć nacisk na tworzenie sieci współpracy pomiędzy dyrektorami, różnego rodzaju form pozwalających na systematyczną wymianę doświadczeń, informacji i dobrych praktyk<sup>5</sup>.

Należy też na koniec podkreślić, że badania miały charakter eksploracyjny, wiele z poruszonych wątków wymaga zatem pogłębienia. Szczególnie interesujący wydaje się problem poczucia osamotnienia/wyobcowania dyrektora szkoły i zagadnienia z tym związane, na co zwrócono także uwagę w innych analizach przeprowadzanych w kontekście zmieniającej się pod wpływem reform sytuacji dyrektorów szkół.

## Literatura

- Brauckmann S., Pashiardis P. (2012), *Contextual Framing for School Leadership Training. Empirical Findings from the Commonwealth Project on Leadership Assessment and Development (Co-LEAD)*, „Journal of Management Development”, 31, 1, 18–33.
- Brown, D. (1992), *The Recentralization of School Districts*, „Education Policy”, Vol. 6. Nr 3, 289–297 za: Whitaker K. (2003), *Principal Role Changes and Influence on Principal Recruitment and Selection. An International Perspective*, „Journal of Educational Administration”, 41 (1), 37–54.

---

<sup>5</sup> W tym kontekście bardzo dobrze wspomniane są organizowane przez kuratoria oświaty we wcześniejszych latach cykliczne spotkania dyrektorów szkół i wspólne wizyty w innych szkołach.



- Elsner D., Bednarek K. (2008), *Pierwszy rok dyrektora szkoły. W kręgu wyzwań*, Danuta Elsner, Chorzów.
- IBE (2011), „Diagnoza zapotrzebowania dyrektorów szkół na wyniki badań i inne informacje przydatne w kierowaniu szkołą”, raport niepublikowany, Instytut Badań Edukacyjnych.
- Improving School Leadership National Background Report* (2007), Copenhagen Business School, Copenhagen.
- Koren A., Moos L. (2012), *Translation of External Expectations into Internal Meaning and Direction [w:] What the Sage Say. EPNOSL's Expert Position on School Leadership*, Working paper, European Policy Network on School Leadership, w przygotowaniu.
- Mercer D. (1996), *Can They Walk on Water. Professional Isolation and the Secondary Headteacher*, „School Organizations”, 16 (2), 165–178.
- Moos, Lejf (2003): *Pædagogisk ledelse – om ledelsesopgaven og relationerne i uddannelsesinstitutioner*, Børsen Offentlig ledelse, za: *Improving School Leadership National Background Report* (2007), Copenhagen Business School, Copenhagen.
- Pont B., Nusche D., Moorman H. (2008), *Improving School Leadership*, Vol. 1: *Policy and Practice*, OECD, Paris.
- PwC (2007), *Independent Study into School Leadership*, PricewaterhouseCoopers.
- Révész É. (2011), *Leadership for Improving Learning – Some Lessons Learned from the OECD „Improving School Leadership” Activity* [w:] T. Barath, M. Szabo (red.), *Does Leadership Matter? Implications for Leadership Development and the School as a Learning Organization*, Szeged, HUNSEM/Nemzeti Tankonivkaido.
- Weindling D. (1992), *Marathon on a Sand Dune. The Changing Role of the Headteacher in England and Wales*, „Journal of Educational Administration”, 30 (3), 63–76.
- Whitaker K. (2003), *Principal Role Changes and Influence on Principal Recruitment and Selection. An International Perspective*, „Journal of Educational Administration”, 41 (1), 37–54.
- Whittington R., Mayer M., Smith A. (2003) *Restructuring Roulette*, Financial Times, PricewaterhouseCoopers, za: PwC (2007), *Independent Study into School Leadership*, PricewaterhouseCoopers.

# „ZARZĄDZANIE PUBLICZNE”

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Czasopismo ukazuje się cztery razy w roku.

Publikacja jest przeznaczona dla naukowców, menedżerów sektora publicznego oraz pracowników administracji i służb publicznych.

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym procesem, który – w obecnej dobie – wymaga nowych koncepcji teoretycznych i nowych instrumentów. Kierowanie organizacjami i instytucjami sektora publicznego i pozarządowego musi uwzględniać wyzwania związane z decentralizacją władzy, zmianą uprawnień administracji publicznej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Wypracowanie metod efektywnego zarządzania w poszczególnych sektorach życia publicznego, poprawa jakości oferowanych usług są przedmiotem refleksji zarówno teoretyków, jak i praktyków podkreślających potrzebę kreatywności i innowacyjności w tej dziedzinie. Zaangażowanie organizacji prywatnych i non-profit w sferę dotychczas zarezerwowaną dla podmiotów państwowych rozszerza problematykę badawczą na analizę modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, kwestie polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju.

Zakres tematyczny czasopisma obejmuje badania interdyscyplinarne w zarządzaniu publicznym – aspekty ekonomiczne, prawne, socjologiczne, polityczne są brane pod uwagę w równym stopniu. Publikacje mogą mieć formę analizy przeprowadzonych badań empirycznych, teoretycznych rozważań autora, przemyśleń na temat funkcjonujących w nauce koncepcji i teorii. Redakcja jest zainteresowana również pozyskaniem tekstów stanowiących relacje z sympozjów i konferencji, ogłoszeń, listów do redakcji.

Adres redakcji:  
Instytut Spraw Publicznych UJ,  
30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4  
„Zarządzanie Publiczne”  
Zeszyty Naukowe ISP UJ

Adres e-mail: joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl

Informacja o czasopiśmie „Zarządzanie Publiczne” jest również dostępna w wersji elektronicznej na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych:

[www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl)

## **Rada naukowa**

Grażyna Prawelska-Skrzypek (przewodnicząca)

Członkowie:

Horatiu Dragomirescu (Rumunia)

Barbara Iwankiewicz-Rak

Jan Jerschina

Witold Kieżun

Robert Kowalski (Wielka Brytania)

Oleksandr Kovriga (Ukraina)

Barbara Kożuch

Michał Kulesza

Juozas Lakis (Litwa)  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier (Stany Zjednoczone)  
Andrzej Wiatrak

### **Redakcja**

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)

Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

Redaktorzy tematyczni:

Roman Batko

Janusz Sasak

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Roman Dorczak

Grzegorz Mazurkiewicz

Redaktor językowy – Agnieszka Stęplewska

Adiustacja językowo-stylistyczna – Barbara Górską

Redaktor statystyczny – Rafał Musiałik

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,

30-048 Kraków, ul. Łojasiewicza 4,

„Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ

---

*„Zarządzanie Publiczne”*

*Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ*

*Imię i nazwisko osoby zamawiającej lub nazwa instytucji zamawiającej*

.....  
*ulica, nr domu, kod pocztowy, miasto*

.....  
*Data.....Podpis.....*

*Osoby, które zaprenumerują „Zarządzanie Publiczne”, otrzymują bezpłatny dostęp elektroniczny.*

# NOTA DO AUTORÓW

„Zarządzanie Publiczne” jest czasopismem naukowym wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pragniemy zachęcić do współpracy naukowców zainteresowanych pograniczem administracji, zarządzania, prawa, rozwoju regionalnego, urbanistyki, nauk społecznych.

Artykuły są oceniane przez dwóch recenzentów i zatwierdzane do druku przez redakcję. Publikacja nie może obejmować tekstu już wydanego albo przekazanego innemu wydawnictwu. Autor otrzymuje bezpłatnie jeden egzemplarz „Zarządzania Publicznego”. Rocznie będą publikowane cztery zeszyty dostępne zarówno w wersji książkowej, jak i na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych: [www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl).

Teksty stanowiące artykuły naukowe, recenzje, sprawozdania z konferencji, komunikaty powinny być przedłożone redakcji na adres sekretarza redakcji Joanny Kołodziejczyk drogą elektroniczną ([joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl](mailto:joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl)) lub pocztą (Instytut Spraw Publicznych UJ, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, 30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4). Do tekstu należy dołączyć następujące dane osobowe: imię i nazwisko, tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, miejsce pracy, adres pocztowy i elektroniczny, telefon kontaktowy oraz oświadczenie dotyczące praw autorskich i zgody na opublikowanie pracy. Przewidywana objętość artykułów: do 27 000 znaków, recenzji i sprawozdań: 9000 znaków. Artykuły naukowe powinny zawierać następujące, wyraźnie wyodrębnione części: wstęp przedstawiający określenie celu i opis stosowanych metod, stan badań na dany temat, wyniki uzyskane przez autora, ich analizę i dyskusję, uwagi końcowe.

Teksty należy przygotowywać za pomocą edytora tekstu Word, czcionką Times New Roman 12. Ilustracje i tabele (czcionka Times New Roman 8) należy zamieścić na oddzielnych stronach, w tekście wskazując miejsce, w którym mają być zamieszczone (powinny one być również dostępne w osobnym pliku graficznym).

Należy zachować następujący układ artykułu:

1. Strona tytułowa: tytuł naukowy, imię, nazwisko autora(ów), jego (ich) afiliacja.
2. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
3. Słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie pięć).
4. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
5. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
6. Przypisy merytoryczne należy ograniczyć do minimum i zamieścić u dołu strony, na której występują.
7. Odnośniki do literatury należy umieszczać w tekście w postaci: [nazwisko autora/autorów cytowanej pracy, rok jej wydania i – w wypadku zamieszczenia dosłownego cytatu – numer cytowanej strony].
8. Bibliografia w porządku alfabetycznym (obejmująca wyłącznie cytowane pozycje): nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Wojciechowski W. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.**

– w wypadku prac zbiorowych: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą) [w:] autor, ew. redaktor, tytuł książki (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Korzeniowski K. (1991), *Psychospołeczne uwarunkowanie zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Scholar, Warszawa.**

– w wypadku druku w czasopiśmie: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), tytuł czasopisma (w cudzysłowie), numer, numer porządkowy, według modelu:

**Siciński A. (1971), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, 6 (28).**

– dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/instytucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

**Strategia Rozwoju Krakowa (2005), Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.**

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.





**REDAKTOR PROWADZĄCY**

*Agnieszka Stęplewska*

**ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA**

*Barbara Górka*

**KOREKTA**

*Dagmara Małyszka*

**SKŁAD I ŁAMANIE**

*Tomasz Pasteczka*

**Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego**

**Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków**

**tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83**

