

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 2(14)/2011

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE



ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Rada naukowa

Grażyna Prawelska-Skrzypek (przewodnicząca)

Członkowie

Horatiu Dragomirescu
Barbara Iwankiewicz-Rak
Jan Jerschina
Witold Kieżun
Robert Kowalski
Oleksandr Kovriga
Barbara Kożuch
Michał Kulesza
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

Grażyna Prawelska-Skrzypek

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 2(14)/2011

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Innowacje w organizacjach
publicznych



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 Grażyna Praweńska-Skrzypek & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Wydanie I, Kraków 2012
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.

Czasopismo ukazuje się w sposób ciągły on-line
Pierwotną wersją czasopisma jest wersja elektroniczna publikowana w internecie.

ISBN 978-83-233-3345-6

ISSN 1896-0200

Nakład 220 egz.



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
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

SPIS TREŚCI

Od Redakcji (Grażyna Praweńska-Skrzypek)	7
---	---

Część I. Problematyka wdrażania innowacji w urzędach administracji publicznej

Grzegorz Baran, Potrzeba innowacji zarządzania: Czy współtworzenie wartości wraz z klientami oznacza początek „Zarządzania 2.0”?	11
Joanna Snopko, Kulturowe uwarunkowania dokonywania zmian organizacyjnych w urzędach gmin	27
Jacek Marek Radwan, Wdrażanie Powszechnego Modelu Oceny CAF (<i>Common Assessment Framework</i>) w urzędach administracji publicznej – spojrzenie konsultanta	41
Anna Pawłowska, Ocena poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędu – doświadczenia Urzędu Miasta Częstochowy	55
Beata Jałocha, Szymon Jałocha, Problematyka wdrożeń projektów informatycznych w instytucjach publicznych	63

Część II. Sprawozdania i recenzje

Beata Jałocha, Dokąd zmierza nauka o zarządzaniu projektami? Relacja z IRNOP 2011 Research Conference, EURAM 2011 oraz EDEN Doctoral Seminar on Perspectives on Projects	79
Anna Świętochowska, Recenzja raportu: <i>Measuring the Value of Culture: A Report to the Department for Culture Media and Sport</i>, Dr. Dave O’Brien	89



OD REDAKCJI

Sektor publiczny jest zafascynowany efektywnością działań organizacji biznesowych. Od kilku dziesięcioleci adaptuje różne metody i techniki zarządzania wypracowane w sektorze komercyjnym. W organizacjach sektora publicznego pojawiają się innowacje o charakterze produktowym, procesowym, organizacyjnym oraz marketingowym. Wdrażanie tych zmian często ma formę kalki rozwiązań wypracowanych w biznesie i nie wynika z procesu poszukiwań lepszych sposobów działania. Ogólnie jest jednak postrzegane jako wyraz nowych podejść do zarządzania publicznego, nowych teoretycznych koncepcji, nowego paradygmatu zarządzania publicznego – *new public management, governance, multilevel governance, e-governance*. Wszystkie te nowe podejścia łączy pewien rodzaj opozycji w stosunku do klasycznej biurokracji oraz oczekiwanie większej efektywności i skuteczności, po części dzięki oparciu zarządzania na wspólnocie celów.

W Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, pod koniec 2010 roku, Katedra Metod i Technik Zarządzania w Sektorze Publicznym we współpracy z Małopolskim Instytutem Samorządu Terytorialnego i Administracji (MISTiA) zorganizowała seminarium z cyklu Nauka–Praktyka, zatytułowane *Bariery i skutki wdrażania innowacyjnych metod i technik zarządzania w samorządzie terytorialnym*. Najciekawsze z wystąpień zarówno teoretyków, jak i praktyków zostały opracowane w formie tekstów naukowych i złożyły się na kolejny zeszyt naukowy „Zarządzanie Publiczne”. Gorące dyskusje podczas seminarium ogniskowały się wokół następujących pytań: Czy i w jakich organizacjach lub rodzajach zadań możliwa jest realna zmiana zarządzania publicznego? Jakie są przyczyny wdrażania innowacji w organizacjach sektora publicznego? Jakie są uwarunkowania wdrażania innowacji? Jakiego rodzaju innowacje są wdrażane? Jakie są przeszkody/bariery (typy, okoliczności ich występowania, mechanizmy ograniczania ryzyka ich wystąpienia) oraz skutki (faktycznie obserwowane rezultaty) innowacji w organizacjach publicznych?


Innowacje w organizacjach sektora publicznego są postrzegane jako sposób na zwiększenie sprawności zarządzania. Pojawił się termin „model zarządzania innowacyjnego” na określenie sprawnego, a jednocześnie kreatywnego, otwartego na zmiany zarządzania współczesnymi organizacjami publicznymi. Liczba wdrażanych rozwiązań o charakterze innowacyjnym wzrasta w postępie geometrycznym. Brak jednak refleksji i działań pozwalających na systematyzację i generalizację związane zarówno z wdrażaniem innowacji, jak i z ich efektami. Czy w pogoni za spodziewaną efektywnością organizacje, zwłaszcza niebiznesowe, nie tracą z oczu problemów i pragnień ludzi, którym chcą służyć? Autorzy artykułów niniejszego zeszytu mają nadzieję zainicjować szerszą dyskusję nad problematyką innowacji w organizacjach publicznych oraz ich wpływem na po-

prawę jakości zarządzania. Na zeszyt składa się siedem tekstów – pięć artykułów naukowych, jedno sprawozdanie z kilku najnowszych, tematycznie ukierunkowanych konferencji naukowych oraz jedna recenzja.

Zeszyt otwiera artykuł dr. Grzegorza Barana, który wychodząc od fundamentalnych dylematów współczesnego zarządzania, skupia się na próbie wykazania, że innowacje zarządzania silnie odpowiadają na potrzebę tworzenia wartości i wzmacniania konkurencyjności. Otwiera też dyskusję nad kwestią współtworzenia wartości wraz z klientami jako jednym z symptomów głębokiej zmiany w sposobie myślenia o zarządzaniu. Kolejne cztery artykuły dotyczą problemów wdrażania innowacji w organizacjach publicznych. Mgr inż. Joanna Snopko skupia się na kulturowych uwarunkowaniach zmian organizacyjnych w urzędach gmin. Na podstawie przedstawionych badań własnych autorka wskazuje cechy kultury organizacyjnej, które stanowią o możliwości wdrożenia procesowej struktury organizacyjnej. W kolejnym tekście mgr Jacek M. Radwan, z pozycji konsultanta, przedstawia proces wdrażania CAF (*Common Assessment Framework*) w urzędach administracji publicznej oraz ocenia płynące z tego korzyści dla organizacji publicznych. Proces ciągłego doskonalenia urzędu stał się przedmiotem rozważań mgr Anny Pawłowskiej, na przykładzie oceny wpływu wdrożenia Programu Rozwoju Instytucjonalnego na proces doskonalenia funkcjonowania Urzędu Miasta Częstochowa. Pierwszą część zeszytu zamyka artykuł mgr Beaty Jałochy i mgr. Szymona Jałochy, będący wieloaspektowym omówieniem problematyki wdrożeń projektów informatycznych w instytucjach publicznych. Autorzy szczególnie nacisk kładą na wskazanie, z punktu widzenia teorii i praktyki, przyczyn niepowodzeń oraz wyzwań we wdrożeniach systemów IT w organizacjach sektora publicznego.

Druga część zeszytu zawiera dwa interesujące teksty – sprawozdanie i recenzję. W sprawozdaniu mgr Beata Jałocha przedstawia główne trendy badawcze w zarządzaniu projektami, uzewnętrznione podczas trzech znaczących międzynarodowych konferencji naukowych, które odbyły się w okresie od maja do sierpnia 2011 roku i skupiły kluczowych reprezentantów tej dynamicznie rozwijającej się subdyscypliny nauk o zarządzaniu. W recenzji raportu Dave’a O’Briana *Measuring the Value of Culture: A Report to the Department for Culture Media and Sport*, opublikowanego w 2010 roku, mgr Anna Świętochowska podjęła dyskusję nad oceną wartości kultury, odnosząc się przy tym także do innych ważnych dokumentów.

Grażyna Praweńska-Skrzypek



CZĘŚĆ I
PROBLEMATYKA WDRAŻANIA INNOWACJI
W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



dr Grzegorz Baran
Uniwersytet Jagielloński

POTRZEBA INNOWACJI ZARZĄDZANIA: CZY WSPÓŁTWORZENIE WARTOŚCI WRAZ Z KLIENTAMI OZNACZA POCZĄTEK „ZARZĄDZANIA 2.0”?

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki rosnącej potrzeby innowacji zarządzania. W artykule podjęto próbę wykazania, że innowacje zarządzania silnie odpowiadają za tworzenie wartości i wzmacnianie konkurencyjności. Postawiono także otwarte pytanie, czy współtworzenie wartości wraz z klientami jest jednym z symptomów głębokiej zmiany w sposobie myślenia o zarządzaniu.

Słowa kluczowe: innowacje zarządzania, współtworzenie wartości wraz z klientami, innowacyjne środowisko zarządzania, Zarządzanie 2.0

Summary

The need for innovation of management: Co-creating value with customers as the beginning of „Management 2.0”?

This article applies to the issue of the growing need for management innovation. The article attempts to demonstrate that management innovation are highly responsible for creating value and strengthening competitiveness. It has been also raised an open question whether co-creating value with customers is one of the symptoms of a profound change in thinking about management.

Keywords: management innovation, co-creating value with customers, innovative management environment, Management 2.0

Wstęp

Innowacyjne rozwiązania w różnych obszarach działalności są ważnym czynnikiem budowania przewagi konkurencyjnej przez poszczególne organizacje i całe społeczeństwa, a także motorem przyspieszenia gospodarczego, cywilizacyjnego i społecznego. Nic więc dziwnego w tym, że takie terminy, jak innowacje, innowacyjna gospodarka, zarządzanie innowacjami i inne im podobne, zdominowały w ostatnich latach znaczną część debaty na temat zarządzania. Innowatorzy jawią się jako ci, którzy potrafią rozwiązać najbardziej wymagające problemy. Mimo rosnącej potrzeby innowacyjności wciąż nie potrafimy opracować uniwersalnej teorii innowacji. Poszukiwane są natomiast nadal ich nowe źródła i obszary zastosowania.

Analizując nowe możliwości wprowadzania innowacji, bierze się coraz częściej pod uwagę samo zarządzanie. W artykule podjęto próbę wykazania, że tego typu innowacje w większym stopniu niż innowacje operacyjne, produktowe czy innowacje strategii odpowiadają za tworzenie wartości i wzmacnianie konkurencyjności. Postawiono także otwarte pytanie, czy współtworzenie wartości wraz z klientami jest jednym z symptomów głębokiej zmiany w sposobie myślenia o zarządzaniu, co symbolizować ma nazwanie go „Zarządzaniem 2.0”.

W celu wykazania silnej potrzeby zmian w obecnym sposobie rozumienia zarządzania poddano analizie istotę i znaczenie innowacji zarządzania. Zwrócono uwagę na niedopasowanie wciąż celebrowanego a jednocześnie archaicznego modelu zarządzania do wielu dziedzin i sposobów współczesnego życia. W artykule przedstawiono na tle koncepcji współtworzenia wartości wraz z klientami szereg zmian, które zdają się dawać początek prawdziwej transformacji w zarządzaniu. Pokazano jednocześnie wiele deficytów zarządzania, w którym efektywność jest nadrzędna wobec człowieka.

Wzrastająca potrzeba innowacyjności

Jeffrey H. Dyer, Hal B. Gregerson i Clayton M. Christensen twierdzą, że „człowiek, który prowadzi restaurację McDonald’s na podstawie umowy franczyzy, także jest przedsiębiorcą, ale zbudowanie firmy na miarę Amazonu wymaga całkowicie innych umiejętności” [Dyer, Gregerson, Christensen, 2010: 68]. Autorzy ci przebadali 3 tysiące menedżerów oraz 500 osób, które założyły innowacyjne firmy lub wynalazły nowe produkty. Twierdzą, że ze zdziwieniem odkryli, iż

w większości firm menedżerowie najwyższego szczebla nie czują się osobiście odpowiedzialni za wymyślanie innowacji strategicznych. Uważają, że ich obowiązkiem jest raczej usprawnianie i stymulowanie procesu innowacyjnego. Natomiast menedżerowie wyższego szczebla najbardziej nowatorskich przedsiębiorstw – zaledwie 15% osób objętych badaniem – nie cedują kreatywnej pracy na podwładnych. Wykonują ją osobiście [Dyer, Gregerson, Christensen, 2010: 68].

Przedstawiony powyżej model poszukiwania innowacji w organizacjach ma zarówno pewne zalety, jak i wady. Autorzy tego badania chcieli podkreślić, jak istotne jest zaangażowanie naczelnego kierownictwa w proces tworzenia innowacji. Nie podają tego w wątpliwość także Philip Kotler i Fernando Trias de Bes, którzy jednak podkreślają, że „innowacyjna firma to nie taka, w której jest kilka niezwykle twórczych osób, spontanicznie obmyślających nowe pomysły. Cechuje ją raczej posiadanie kilku systemów, które zostały wprowadzone i z czasem udoskonalone” [Kotler, Trias de Bes, 2004: 209]. Autorzy przywołują opinie Gary’ego Hamela [1999], według którego innowacyjne organizacje stosują trzy systemy: rynek pomysłów, rynek środków finansowych i rynek talentów [Kotler, Trias de Bes, 2004: 209]. Ich zdaniem szczególnie cenne innowacje są generowane przez myślenie lateralne, które „może się pojawić spontanicznie u dowolnej osoby i w dowolnej firmie” [Kotler, Trias de Bes, 2004: 208].

Zainteresowanie nauki innowacjami rozpoczęło się w latach 40. XX wieku, a pojęcie innowacji do literatury ekonomicznej wprowadził w 1911 roku Joseph A. Schumpeter. Sam termin „innowacja” pochodzi od łacińskiego słowa *innovatis*, co znaczy odnowienie, tworzenie czegoś nowego. W języku polskim innowacja rozumiana jest także jako „wprowadzenie czegoś nowego, rzecz nowo wprowadzona, nowość, reforma” [Tokarski, 1980: 307]. W języku potocznym innowacja bywa utożsamiana ze zmianą na lepsze i często traktowana jako synonim pojęcia zmiana. Dla Schumpetera innowacja musiała być powiązana nie tylko z nowością, lecz także z pierwszym zastosowaniem tej nowości. Dalsze upowszechnianie pierwszego wdrożenia uważał on jedynie za imitację, a nie innowację. Odróżniał również innowacje od wynalazków, które nie zostały wprowadzone do produkcji [Niedzielski, Rychlik, 2006: 19]. Zaliczał do innowacji szerokie spektrum zjawisk: wprowadzenie nowego produktu lub jego gatunku, z jakim konsumenci nie mieli jeszcze do czynienia; wprowadzenie nowej metody produkcji dotychczas niewypróbowanej w danej dziedzinie przemysłu; otwarcie nowego rynku; zdobycie nowego źródła surowców; wprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu [Schumpeter, 1960: 104].

Problematyka innowacji była początkowo rozpatrywana jedynie w ujęciu makroekonomicznym; badano głównie wpływ postępu technicznego na rozwój gospodarczy. Analiza determinantów tego procesu na poziomie mikroekonomicznym pojawiła się później [Bielski, 2000: 6]. Pierwsze teorie innowacji skupione były na innowacjach technicznych i ich znaczeniu dla gospodarki, w której zasadniczą rolę odgrywały ziemia, produkcja i kapitał. Mniej ważne były czynniki kluczowe obecnie, jak wiedza i informacja [Janasz, Kozioł, 2007: 13].

Peter F. Drucker pisał, że

innowacje i przedsiębiorczość są potrzebne w takim samym stopniu społeczeństwu, jak i gospodarce, instytucjom użyteczności publicznej, jak i przedsiębiorstwom. Innowacje i przedsiębiorczość nie zmieniają wszystkiego od podstaw, lecz wprowadzają zmiany krok po kroku – w wyrobie, zasadzie postępowania, usłudze publicznej; nie są planowane, lecz koncentrują się na takiej czy innej okazji i potrzebie; są wprowadzane warunkowo i znikną, jeśli nie przyniosą oczekiwanych i potrzebnych wyników; innymi słowy są pragmatyczne, a nie dogmatyczne, raczej skromne niż pretensjonalne. Właśnie dlatego

umożliwiają dowolnemu społeczeństwu, gospodarce, przemysłowi, służbie publicznej czy przedsiębiorstwu zachowanie elastyczności i samoodnowę [Drucker, 1992: 271].

Z czasem na pierwszy plan wysunął się aspekt ekonomiczny, a nie techniczny, innowacji. Należy tu wymienić autorów zagranicznych: Peter F. Drucker, Philip Kotler, Ricki W. Griffin, Michael E. Porter oraz Polaków: Stanisława Marciniaka, Irenę K. Hejduk, Wiesława M. Grudzewskiego, Andrzeja Pomykalskiego i Stanisława Gomułkę [Janasz, Kozioł, 2007: 15]. Według podręcznika *Oslo Manual – Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji* [OECD, Komisja Europejska 2005] innowacja występuje, gdy na rynek zostaje wprowadzony nowy albo ulepszony produkt lub zostaje zastosowany nowy albo ulepszony proces, a nowość tego produktu lub procesu musi występować przynajmniej w odniesieniu do wprowadzającego go przedsiębiorstwa. Równie szeroko rozumieją innowacje Ph. Kotler i F. Trias de Bes. Nie ograniczają ich do obmyślenia nowych produktów, lecz rozciągają na opracowywanie nowych procesów, nowych kanałów dystrybucji i nowych koncepcji prowadzenia działalności [2004: 208]. Nie mówią oni bezpośrednio o tytułowych innowacjach zarządzania, ale wymienione przez nich nowe koncepcje prowadzenia działalności są bardzo bliskie temu zagadnieniu.

Według P.F. Druckera innowacje powinny być domeną nie tylko biznesu, ale także sektora publicznego. Był przekonany, że są one potrzebne instytucjom publicznym w takim samym stopniu, a może nawet bardziej niż przedsiębiorstwom [Drucker, 1992: 191]. Z jego obserwacji wynika, że instytucjom publicznym jest znacznie trudniej wprowadzać innowacje niż nawet najbardziej biurokratyzowanym przedsiębiorstwom. W instytucjach tych większość innowacji jest albo narzucona przez ludzi z zewnątrz, albo na skutek katastrof [Drucker, 1992: 191].

W organizacjach publicznych brak presji, która pojawia się przy działaniu w warunkach konkurencyjnych, nie generuje wewnętrznej motywacji do innowacyjności i doskonalenia. Brak konkurencji jest istotnym problemem w znalezieniu miarodajnego punktu odniesienia dla wszelkich prób oceny własnej skuteczności. Użytkownicy usług publicznych, nie mając alternatywy, są zmuszeni do korzystania z zaproponowanej im oferty. Organizacje publiczne w takich warunkach nie są w stanie ocenić, czy osiągnęte przez nie rezultaty są najlepsze z możliwych. W warunkach prawdziwie konkurencyjnych jedyną szansą na przejęcie części rynku jest zaoferowanie klientom lepszej niż konkurencja oferty, co jest silnym bodźcem do poszukiwania innowacyjnych produktów, procesów, sposobów dystrybucji, komunikacji i obsługi klienta, a w końcu innowacyjnych koncepcji prowadzenia działalności i zarządzania.

Nadal trudno nie zgodzić się ze zdaniem P.F. Druckera, który niemal 20 lat temu twierdził, że „nie potrafimy jeszcze opracować teorii innowacji. Wiemy już dostatecznie wiele, by móc stwierdzić, kiedy, gdzie i jak szuka się w systematyczny sposób okazji do innowacji oraz w jaki sposób ocenia się szanse ich powodzenia oraz ryzyko w przypadku niepowodzenia. Wiemy wystarczająco dużo, by opracować, choć w zarysie, praktykę innowacji” [Drucker, 1992: 43]. Twierdził, że innowacja rzadko jest „pocałunkiem muzy”, lecz „polega na celo-

wym i zorganizowanym poszukiwaniu zmian i na systematycznej analizie okazji do społecznej lub gospodarczej innowacji, którą taka zmiana mogłaby umożliwić” [Drucker, 1992: 44].

O skuteczności systematycznego podejścia do innowacji może świadczyć choćby pięcioletni model rozwoju innowacji, który przedstawili Mark Stefik i Barbara Stefik [2004: 9]. Pierwsza faza to zapożyczanie, gdy organizacja wykorzystuje dostępną wiedzę (np. uniwersytecką). W drugiej fazie, internalizacji, organizacja zatrudnia naukowców i specjalistów z uniwersytetów i zaczyna inwestować w badania, mając nadzieję, że zgromadzony kapitał intelektualny pozwoli w przyszłości na rozwój produktów i usług. W trzeciej fazie, nazywanej w tym modelu instytucjonalizacją, tworzone są własne centra badawcze, co prowadzi ostatecznie do uniezależnienia się od zewnętrznych źródeł wiedzy w fazie czwartej (specjalizacji). Faza piąta oznacza wpadnięcie w rutynę; technologia jest dojrzała, a organizacja skupia się na doskonaleniu swoich produktów i usług [2004: 9]. Cykl ten, choć zapożyczony z przemysłu, oddaje dobrze podejście wielu organizacji do innowacji. Potrzeba czasu, aby organizacja zaczęła instytucjonalizować obszar badań i rozwoju. W pewnym momencie wypracowane metody działania zaczynają przynosić konkretne efekty i wówczas łatwo wpaść w rutynę i przekonanie, że skoro rezultaty podejmowanych działań są tak dobre, to żadne zmiany nie są potrzebne w otoczeniu konkurencyjnym. Taki sposób myślenia często stanowi kres istnienia wielu przedsiębiorstw. W sektorze publicznym obserwujemy nasilony dyskurs na temat potrzeby i roli innowacji przy ograniczonej jednocześnie zdolności organizacji do transformacji, która stworzyłaby nowe możliwości oraz warunki innowacyjności i wzrostu.

Na rosnącą potrzebę innowacji wskazują także Gary Hamel i Bill Breen, których książka *Zarządzanie jutra: Jakie jest twoje miejsce w przyszłości?* stała się bestsellerem ostatnich lat [Hamel, Breen, 2008]. Zarządzanie, które znamy współcześnie, nazwali „starzejącą się technologią”. Przywołują przykłady innowacji z niemal wszystkich dziedzin życia, podczas gdy zarządzanie przez ostatnich kilkadziesiąt lat zbyt wiele się nie zmieniło.

Układ hierarchiczny uległ spłaszczeniu, ale niewyeliminowaniu. Szeregowi pracownicy są bardziej samodzielni i lepiej wyszkoleni, lecz ciągle wymaga się od nich podporządkowania decyzjom kierownictwa. Awans menedżerów niższego szczebla wciąż wymaga przyzwolenia starszych. Decyzje strategiczne ciągle zapadają na samej górze. A imponujące mowy wciąż są wygłaszane przez tych samych ludzi z imponującymi tytułami i jeszcze bardziej imponującymi gratyfikacjami. Mniej jest wprowadzić pośredników, ale ci, którzy pozostali, wykonują te same tradycyjne zadania: ustalają budżety, zlecają prace, oceniają wyniki, motywują swych podwładnych do wyczerpanych starań [Hamel, Breen, 2004: 18].

G. Hamel wraz ze swoimi kolegami z London Business School (prof. Julian Birkinshaw i dr Michael Mol), którzy prowadzą badania historii innowacji zarządzania, jako przykłady takich innowacji podają m.in.: zarządzanie wiedzą, nowe narzędzia racjonalnej alokacji kapitału, zarządzanie wartościami niewymiernymi, metody i narzędzia wykorzystywania zdolności i pomysłów każdego

pracownika czy budowę globalnego wirtualnego konsorcjum, jakim jest Visa [Hamel, Breen, 2008: 38–41].

Można znaleźć znacznie wcześniejsze przykłady zmian, które wpisują się w ramy innowacji zarządzania.

Sukcesy Napoleona, którego kampanie wciąż stanowią materiał szkoleniowy w akademiach wojskowych całego świata, w dużej mierze były spowodowane innowacją doktryny wojskowej. Przed rewolucją armie francuskie walczyły za monarchię – odległą i często niezbyt inspirującą. We Francji porewolucyjnej jednak Napoleon rozdmuchał iskry nacjonalizmu. I jak się okazało, obywatele walczący dla *la gloire de la France* zdolni byli bić się z zapalem, jakiemu nie mógł się równać żaden twór systemu feudalnego. Efekt – siła zbrojna, którą Carl von Clausewitz określił jako „golem dysponujący siłą całego ludu” [Hamel, Breen, 2008: 44].

Nasuwa się pytanie, jak współcześnie tworzyć innowacje zarządzania w odniesieniu do problemów publicznych i społecznych. Innowacje, które sprawiłyby, że organizacje (szczególnie publiczne) zyskałyby nowe szanse konkurowania, nowe szanse bardziej racjonalnej alokacji zasobów, nowe szanse współpracy wewnętrznej i zewnętrznej etc.

Innowacyjne środowisko zarządzania

G. Hamel i B. Breen, pisząc o zarządzaniu jutra, umiejscawiają innowacje zarządzania na szczycie piramidy innowacji [2008: 50–51]. Niższe rangą ich zdaniem są: innowacje operacyjne, innowacje produktu/usługi oraz innowacje strategii. Umieszczenie innowacji zarządzania na szczycie piramidy oznacza, że innowacje te w większym stopniu odpowiadają za tworzenie wartości i wzmocnienie konkurencyjności. Autorzy podkreślając znaczenie innowacji zarządzania, twierdzą, że aby mogły one zaistnieć, potrzebne jest odpowiednie środowisko zarządzania. Przez środowisko zarządzania należy rozumieć ogół elementów zarówno ożywionych, jak i nieożywionych, wzajemnie ze sobą powiązanych, które mają wpływ na kształt tegoż zarządzania.

Zdaniem Hamela i Breena [2008: 30–31], mimo iż od śmierci Maxa Webera upłynęło już blisko 90 lat, to kontrola, precyzja, stabilność, dyscyplina i niezawodność, które opiewał w swoim modelu biurokracji, są wszechobecne w wielu współczesnych organizacjach. We współczesnych modelach zarządzania bez trudu odnajdziemy także większość cech biurokracji wyróżnionych przez Webera [Griffin, 2000: 363]:

- przyjęcie wyraźnego podziału pracy z określeniem zakresu odpowiedzialności każdego członka organizacji;
- stworzenie spójnego zestawu zasad mających zagwarantować jednolity sposób wykonywania zadań;
- wprowadzenie hierarchii stanowisk dla urzędów tworzących linię podporządkowania od góry do dołu organizacji;

- zatrudnianie do kierowania organizacją najemnych menedżerów, którzy jednocześnie nie są właścicielami organizacji;
- zatrudnianie i awansowanie pracowników na podstawie ich technicznej wiedzy fachowej.

R.W. Griffin wymienia wśród najbardziej trafnych współcześnie przykładów biurokracji instytucje rządowe i uniwersytety [Griffin, 2000: 363]. Zwraca uwagę na nadmierną liczbę kolejnych etapów do przejścia i formularzy do wypełnienia przy ubieganiu się o przyjęcie na uczelnię, przydział miejsca w akademiku, zmianę przedmiotów specjalizacyjnych, złożenie pracy dyplomowej itp. Hamel i Breen, nawiązując do propozycji Webera, piszą w sposób następujący: „I choć w ostatnim czasie zwykliśmy narzekać na biurokratyzację, to jej wymogi wciąż stanowią podstawę organizacji praktycznie wszystkich uczestników sektora publicznego, a także firmy – również twojej” [Hamel, Breen, 2008: 31].

Henri Fayol opisał w 1917 roku istotę zarządzania jako planowanie, organizowanie, przeprowadzenie, koordynowanie i kontrolę [Fayol, 1947]. Jest to definicja, z którą, mimo upływu niemal stu lat od jej stworzenia, zgadza się większość współczesnych menedżerów. Choć została ona zaproponowana w czasach, w których nie było jeszcze mowy o zarządzaniu poza sektorem przedsiębiorstw, pozostaje wciąż aktualna i niepodawana w wątpliwość także w zarządzaniu instytucjami publicznymi, organizacjami kultury, służby zdrowia, rynku pracy itp.

Hamel i Breen [2008] nazywają zarządzanie „starzejącą się technologią”, gdyż ich zdaniem

w minionym półwieczu doświadczyliśmy radykalnych zmian w każdej niemal dziedzinie życia – od technologii po geopolitykę. W porównaniu z nimi praktyka zarządzania zdaje się rozwijać w żółwym tempie. Przez z lat 60., nagle wskrzeszony i postawiony na dawnym stanowisku, byłby niewątpliwie zdumiony elastycznością łańcuchów logistycznych i całodobowym serwisem technicznym. Jednak, gdy minąłby mu już pierwszy szok, nie miałby najmniejszego problemu z zarządzaniem życiem korporacji, gdyż większość rytuałów zarządzania praktycznie nie odbiega od tych sprzed pokolenia czy dwóch [Hamel, Breen, 2008: 18].

Zarządzanie powinno być według Hamela i Breena opisywane poprzez zadania, które stawiane są menedżerom. Pośród tych zadań wymieniają [Hamel, Breen, 2008: 36]:

- określanie i wytyczanie **celu**,
- organizowanie i podział **pracy**,
- koordynowanie i kontrola **działań**,
- rozwijanie i wykorzystanie **talentu**,
- gromadzenie i stosowanie **wiedzy**,
- skupianie i alokacja **zasobów**,
- tworzenie i rozwijanie **stosunków**,
- bilansowanie i wychodzenie naprzeciw **oczekiwaniom udziałowców**.

Piszą przy tym w sposób następujący:

Wszystkie te czynności stanowią podstawę osiągnięcia określonych celów – czy będzie to wysłanie misji na Marsa, kierowanie szkołą średnią, wyprodukowanie hollywoodzkiego

hitu, czy zorganizowanie zebrania przykościelnej organizacji charytatywnej. A wszystko, co znacząco zmienia sposób, w jaki cele te zostają osiągnięte, może być określone jako innowacja zarządzania [Hamel, Breen, 2008: 36].

Opisanie zarządzania poprzez pryzmat zadań, które się przed nim stawia, daje jednocześnie menedżerom swobodę w tworzeniu koncepcji realizacji tych zadań. Tworzy się duża przestrzeń dla innowacyjnych rozwiązań w ramach samego zarządzania.

Fred Gault wiąże innowacje z tworzeniem wartości z wiedzy [2010: 4]. W tym ujęciu widoczne są dwa bardzo ważne elementy. Po pierwsze, wprowadzanie innowacji w rozumieniu Schumpetera, jako nowości w obszarze produktu, metody, technologii etc., nie stwarza jeszcze automatycznie większej wartości. Po drugie, innowacja jest powiązana z wiedzą. Jeżeli nawet trudno nie zgodzić się z tym, że pomysły i odkrycia – jak twierdzą Tom Kelly i Jonathan Littman – są często rezultatem przypadkowych zdarzeń lub eksperymentów, które wyszły inaczej, niż zostały zaplanowane [Kelly, Littman, 2001: 148], to i tak są one źródłem nowej wiedzy.

Stwierdzenie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia zarządzania innowacjami. Silne powiązanie innowacji z wiedzą jest wyraźnym wskazaniem dla menedżerów, jakie kompetencje powinni posiadać pracownicy i jakie możliwości ich wykorzystania powinni mieć w organizacjach, żeby można było mówić o środowisku sprzyjającym innowacjom. Niewątpliwie Kelly i Littman mają rację, pisząc, że innowacji nie da się zarządzić poprzez centralne planowanie. Zwracają oni uwagę na prosty, lecz krytyczny element, jakim jest „oczekiwanie nieoczekiwanego” [Kelly, Littman, 2001: 148]. W związku z tym pojawia się pytanie, w jakim stopniu możliwe jest w ogóle zarządzanie innowacjami. Jeżeli przyjmiemy, że zarządzanie jest procesem zaplanowanym, a innowacje często pojawiają się nieoczekiwanie, to widoczna jest sprzeczność pomiędzy tymi obszarami. „Oczekiwać nieoczekiwanego” to zdaniem wspomnianych wyżej autorów być otwartym na niespodzianki w organizacji i jej otoczeniu [Kelly, Littman, 2001: 148]. Zarządzanie w niezmienionej od kilkadziesiąt lat formie jest z kolei procesem ściśle zaplanowanym. Nasuwają się w związku z tym dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, jeżeli oczekujemy dynamicznego wzrostu innowacyjności w organizacjach, potrzebne są zmiany w ramach samej koncepcji zarządzania, o czym szeroko piszą m.in. wspomniani Hamel i Breen [2008]. Po drugie, aby stworzyć możliwości prawdziwej innowacyjności i wzrostu tworzonej wartości, potrzebne są zmiany w środowisku zarządzania.

Biurokratyczny model organizacji, brak elastyczności, ściśle określony czas pracy i rozliczanie pracowników z czasu, a nie efektów, przywiązanie do biurka, strzeżenie pomysłów przed innymi, piętrzące się sprawozdania, ściśle określone procedury i ramy czasowe dla większości zadań, czy pseudomotywacyjne systemy oceny i wynagrodzeń to tylko niektóre celebrowane wręcz przez współczesne organizacje przeszkody na drodze do wysokiej innowacyjności.

Zdaniem P. Himanena „najważniejszym źródłem produktywności ekonomii informacji jest kreatywność, a nie jest możliwe tworzenie interesujących rzeczy w nieustannym pośpiechu i w wyznaczony sposób od ósmej do szesnastej”

[Hamel, Breen, 2008: 78–79]. Możliwe, że wielu współczesnych menedżerów, czytając te słowa, czuje wewnętrzny sprzeciw, a może nawet złość. Nic w tym dziwnego, skoro wciąż żyją w świecie zarządzania wymyślonego przez Fayola i Webera, którego naczelną hasła to: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrola. Trudno im zrozumieć, że „innowacja potrzebuje czasu – czasu na marzenia, czasu na przemyślenia, czasu na naukę, czasu na pomysły i czasu na eksperymenty. I to musi być czas, którego nic nie przerywa – czas kiedy możesz położyć nogi na biurku i zapatrzeć się w przestrzeń” [Hamel, Breen, 2008: 78].

Współtworzenie wartości wraz z klientami jako początek „Zarządzania 2.0”?

Koncepcję współtworzenia wartości wraz z klientami wprowadzili do głównego nurtu myślenia o zarządzaniu, budowaniu przewagi konkurencyjnej i innowacyjności Coimbatore K. Prahalad i Venkat Ramaswamy. Szczególnie wnikliwie przedstawili ją w monografii zatytułowanej *Przyszłość konkurencji: Współtworzenie wyjątkowej wartości wraz z klientami* [Pralhad, Ramaswamy, 2005]. Ci dwaj naukowcy z Ross School of Business Uniwersytetu Michigan zwrócili uwagę na głęboką transformację, która stopniowo zachodzi w społeczeństwie i gospodarce [Pralhad, Ramaswamy, 2005: 13]. Ich zdaniem wciąż rosnąca oferta rynkowa niekoniecznie zapewnia lepsze doświadczenia konsumentom. Jest to jedna z głównych przyczyn rosnącego udziału klientów w tworzeniu wartości dla samych siebie. Prahalad i Ramaswamy pierwszy raz przedstawili koncepcję współtworzenia wartości w artykule *Co-Opting Customer Competence*, opublikowanym w 2000 roku w „Harvard Business Review” [Pralhad, Ramaswamy, 2000: 79–87]. Wyrazili wówczas przekonanie, iż dotychczasowa konkurencja była jak klasyczny teatr, w którym każdy z aktorów ma ściśle zdefiniowaną rolę, a klienci płacą za bilety i pasywnie oglądają przedstawienie. W biznesie firmy, dystrybutorzy i dostawcy rozumieli i przestrzegali swoich dobrze zdefiniowanych ról. Obecnie, zdaniem Prahalada i Ramaswamy’ego, konkurencja jawi się bardziej jako teatr eksperymentalny lat 60. i 70. XX wieku, w którym każdy może sam kształtować swoją rolę na scenie [Pralhad, Ramaswamy, 2000: 79]. Do kształtowania swojej roli na scenie autorzy przyrównują samodzielne kształtowanie przez klientów własnych doświadczeń z oferowanymi im produktami. Klienci coraz częściej biorą aktywny udział w kształtowaniu swoich doświadczeń, a przez to we współtworzeniu wartości dla samych siebie, a także innych klientów.

We wspomnianym powyżej artykule Prahalad i Ramaswamy zarysowali profil przyszłej koncepcji współtworzenia wartości wraz z klientami, kładąc duży nacisk na rolę klientów jako źródła kompetencji oraz zarządzanie ich spersonalizowanymi doświadczeniami [Pralhad, Ramaswamy, 2000: 79–87]. Zwrócili uwagę na to, że dzięki powszechnemu dostępowi do internetu w postawach i zachowaniu konsumentów zachodzą ważne zmiany. Następuje wzrost zaangażo-

wania klientów w aktywny i otwarty dialog z oferentami towarów i usług. Dialog ten jest coraz częściej kontrolowany nie przez organizacje, lecz klientów, którzy nigdy wcześniej nie stanowili tak dużej siły nacisku. Prowadzi to do fundamentalnych zmian w dynamice rynku [Prahalaad, Ramaswamy, 2000: 80]. Aktywnie zaangażowani klienci mogą być postrzegani przez niektóre organizacje jako zagrożenie, ale przy odpowiednich zmianach w zarządzaniu mogą stanowić cenne źródło kompetencji i w ten sposób tworzyć szanse na bardziej dynamiczny rozwój.

Obok zachęcania klientów do aktywnego dialogu Prahalad i Ramaswamy zwracają uwagę na rolę mobilizacji społeczności klientów, zarządzanie ich różnorodnością oraz współtworzenie spersonalizowanych doświadczeń [2000: 82–84]. Głównie dzięki możliwościom komunikacji, które daje internet, klienci mają możliwość łatwiejszego niż wcześniej samodzielnego formowania wirtualnych społeczności. Czaty, fora dyskusyjne, portale społecznościowe sprzyjają samoistnemu tworzeniu się takich społeczności spośród klientów, którzy osobiście nawet się nie znają. Społeczności konsumentów, w odróżnieniu od indywidualnych klientów, dysponują dużą siłą wpływu na producentów i rynek. Jest to siła, której organizacje nie mogą ignorować, a w wielu przypadkach mogą ją pozytywnie wykorzystywać.

Twórcy koncepcji współtworzenia wartości wraz z klientami zwracają uwagę także na zmianę w podejściu klientów do produktu. O jego wartości nie decyduje sam fizyczny towar czy usługa, a klienci nie są już zainteresowani jedynie zakupem. Produkt, zdaniem Prahalada i Ramaswamy'ego, jest tak naprawdę zaledwie artefaktem, wokół którego kształtowane są doświadczenia konsumentów. Co więcej, klienci nie chcą ograniczać swoich doświadczeń do wzorów wykreowanych przez producentów. Chcą aktywnie uczestniczyć w ich kształtowaniu, zarówno sami, jak i wspólnie z ekspertami lub innymi klientami. Autorzy zwracają przy tym uwagę na to, aby nie mylić personalizacji z kustomizacją. Kustomizacja polega na dostosowaniu przez producenta towaru lub usługi do potrzeb i oczekiwań klienta. Personalizacja oznacza, że to klient staje się współtwórcą treści swojego doświadczenia [Prahalaad, Ramaswamy, 2000: 83].

Prahalaad i Ramaswamy wprowadzają pojęcie innowacyjnego środowiska doświadczeń, które dobrze koresponduje z omawianym w poprzednim rozdziale innowacyjnym środowiskiem zarządzania. Środowisko to „obejmuje wyroby i usługi, a także rozmaite tryby współpracy służące interakcji poszczególnych osób z firmą, w tym rozmaite kanały, działania, pracowników i wspólnoty” [Prahalaad, Ramaswamy, 2005: 62]. Zdaniem wspomnianych autorów menedżerowie zamiast skupiać się w innowacjach na produktach i usługach, powinni zwrócić większą uwagę na środowisko doświadczeń. Środowisko takie powinno [Prahalaad, Ramaswamy, 2005: 62]:

- stwarzać konsumentom okazję do współtworzenia swoich doświadczeń z produktami i usługami;
- służyć różnorodnej grupie konsumentów, od najbardziej wyrafinowanych i aktywnych do cechujących się niskim stopniem wyrafinowania i biernych;

- uwzględniać to, że nie każdy konsument zawsze chce brać aktywny udział we współtworzeniu wartości; czasem wystarczy mu bierna konsumpcja;
- ułatwiać korzystanie z nowych możliwości, powstających w wyniku rozwoju technologii;
- angażować konsumenta emocjonalnie i intelektualnie;
- wyraźnie uwzględniać zarówno społeczne, jak i techniczne aspekty doświadczeń konsumentów.

Prahalad i Ramaswamy wskazują także na konieczność przygotowania organizacji do nowych warunków konkurencyjności i budowy przewagi konkurencyjnej. Nowe warunki konkurencyjności wymagają od organizacji zmiany systemów zarządzania i tradycyjnych struktur organizacyjnych [Prahalad, Ramaswamy, 2000: 86–87]. Tradycyjne systemy rynkowe bazowały na alokacji kosztów, co było główną determinantą ceny. W nowym mechanizmie ustalania cen ich podstawą staje się ocena użyteczności produktów, której dokonują klienci, a nie producenci. Będzie wobec tego rosła popularność zarządzania opartego na projektach, co pozwoli na lepszą ocenę efektów oraz bardziej dynamiczny podział zadań i zasobów. Autorzy artykułu używają metafory „zapięcia na rzep” (ang. *Velcro*) dla opisanie możliwości bezproblemowej i szybkiej rekonfiguracji zasobów, która jest niezbędna w organizacjach nastawionych na współtworzenie [Prahalad, Ramaswamy, 2000: 87].

Prahalad i Ramaswamy rozwinęli koncepcję współtworzenia wartości w książce *The Future of Competition. Co-creating Unique Value with Customers*, wydanej po raz pierwszy w 2003 roku przez Harvard Business School Press (wyd. pol.: *Przyszłość konkurencji. Współtworzenie wyjątkowej wartości wraz z klientami*, 2005). Wydanie książki autorzy poprzedzili publikacją artykułu *The Co-Creation Connection* w czasopiśmie „Strategy and Business” w kwietniu 2002 roku. W 2004 roku opublikowali w „Journal of Interactive Marketing” artykuł *Co-creation Experiences: The Next Practice in Value Creation*, aby upowszechnić główne tezy książki wśród szerokiego grona czytelników.

Zarządzanie nie może już, zdaniem Prahalada i Ramaswamy’ego, ograniczać się jedynie do myślenia o kosztach, jakości produktów i procesów, prędkości i sprawności. Opłacalny wzrost wymaga nowych źródeł innowacji i kreatywności. Uważają oni za paradoks gospodarki XXI wieku fakt, że dostęp do rosnącej ilości produktów i usług przynosi konsumentom coraz mniejsze zadowolenie [Prahalad, Ramaswamy, 2005: 14]. Prezentują pogląd, że wartość będzie w coraz większym stopniu współtworzona przez organizacje i klientów, w miejsce dotychczasowego modelu tworzenia całej wartości wewnątrz organizacji. Współtworzenie jest koncepcją, która nie tylko przedstawia pewien trend wspólnego tworzenia wartości, lecz ogromną transformację relacji pomiędzy organizacją i jej klientami. Transformacja ta polega na odejściu od klientów zawierających transakcje z firmą w celu zakupu produktów na rzecz klientów, dla których zakup jest jedynie częścią doświadczenia. Wartość nie wywodzi się z fizycznego produktu ani z sieci komunikacyjnej i informacyjnej, ani nawet z sieci relacji czy umiejętności. Wartość wynika z doświadczenia współtworzenia, w którym bierze udział dany klient w konkretnym czasie, w konkretnym miejscu, w kontek-

ście konkretnego zdarzenia. Konsumenty w coraz większym stopniu poszukują wolności wyboru, z kim i w jaki sposób chcą wchodzić w interakcje [Prahalad, Ramaswamy, 2005: 21].

Koncepcje współtworzenia wartości C.K. Prahalad rozwija wspólnie z M.S. Krishnanem w książce zatytułowanej *Nowa era innowacji* [2010]. Przedstawiają w niej m.in. koncepcje dynamicznego dobierania talentów, która dobrze zarysowuje kierunek zmian zachodzących w podejściu do zarządzania. Autorzy zwracają uwagę na następujące cechy dynamicznego doboru talentów [Prahalad, Krishnan, 2010: 166]:

- wiele zadań i projektów wykonuje się w różnych miejscach na całym świecie;
- kompetencje są rozproszone geograficznie i mogą być rozdzielone pomiędzy różne organizacje;
- skład zespołów zależy od specyfiki zadania, a charakter zadań zmienia się z czasem trwania projektu;
- nie ma żadnych ustalonych wzorców migracji stanowisk pracy; zależy ona od charakteru zadań i dostępności talentów;
- wspólnym tematem jest arbitraż talentów, a nie kosztów.

Podobny sposób myślenia znajdziemy w książce Thomasa Koulopoulosa i Toma Roloffa zatytułowanej *Smartsourcing: Driving Innovation and Growth Through Outsourcing* [2006]. Twierdzą oni, że posiadanie centrali firmy w Londynie, produkowanie w krajach gwarantujących najniższe koszty wytworzenia oraz sprzedaż w oddziałach na całym świecie nie oznacza jeszcze, że firma działa w pełni globalnie [Koulopoulos, Roloff, 2006: vi]. Obecnie ludzie, towary i idee przemieszczają się swobodnie na całym świecie. Wymaga to jednakże nowych sposobów zarządzania pracą w warunkach mobilności. Koulopoulos i Roloff zwracają uwagę na to, że mobilność jest coraz bardziej związana z pracą intelektualną, a nie fizyczną. Podkreślają, że w związku z tym obserwuje się wiele przypadków rozczarowania outsourcingiem, którego powodu upatrują nie w samej koncepcji, ale jej błędnej realizacji [Koulopoulos, Roloff, 2006: vii]. Pogoń za obniżeniem kosztów pracy nie może przysłonić celu, jakim jest tworzenie wartości, a do którego dzisiaj potrzebne są odpowiednie kompetencje. *Outsourcing* nie może być poszukiwaniem jedynie niższych kosztów, lecz przede wszystkim większych kompetencji, a one są zdaniem Koulopoulosa i Roloffa kombinacją procesów, ludzi i postaw [Koulopoulos, Roloff, 2006: viii]. Koulopoulos i Roloff mówią w związku z tym o inteligentnym outsourcingu (ang. *smartsourcing*), którego podstawą jest dostęp nie do taniej siły roboczej i oszczędności, lecz do kompetentnych, utalentowanych i odpowiednio wykształconych pracowników.

O roli konsumentów w tworzeniu innowacji pisze również F. Gault. Rozróżnia on przy tym innowacje tworzone pod wpływem użytkowników od tych tworzonych przez użytkowników. W pierwszym przypadku użytkownicy są źródłem informacji, które dla organizacji stanowią kluczowy wkład w tworzenie innowacji. Możliwym scenariuszem jest aktywny udział klientów w tworzeniu innowa-

cji. Klienci motywowani chęcią ulepszenia dostępnych produktów i usług mogą chcieć dzielić się swoją wiedzą i pomysłami [Gault, 2010: 16].

W kategoriach dynamicznego dobierania talentów przed zarządzaniem wyłania się kilka kluczowych wyzwań stawianych menedżerom [Prahalađ, Krishnan, 2010: 170]:

- menedżerowie muszą wiedzieć, gdzie znajdują się talenty zarówno w organizacji, jak i poza nią;
- menedżerowie powinni pomagać zespołom projektowym w radzeniu sobie ze stresem spowodowanym presją czasu, niejednoznacznymi stosunkami władzy i uprawnień oraz oddziaływaniem różnic kulturowych i stosunków międzyludzkich;
- w organizacji powinny być stworzone warunki współpracy typu *Velcro*, co oznacza, że zespoły mogą się bez trudu ze sobą spotykać, a potem bez trudu się rozdzielać;
- menedżerowie powinni tworzyć warunki do zmniejszania strat wynikających z tarć w ramach i pomiędzy zespołami, spowodowanych dynamicznym doborem talentów.

Z tego obrazu wyłania się zarządzanie, które pełni rolę nie tyle decyzyjną, ile wspomagającą realizację zadań i projektów w taki sposób, aby zapewnić ciągłość doskonalenia i innowacyjności. Pojawia się zarządzanie, które nie tyle wyznacza cele i strzeże ich realizacji, ile tworzy warunki dla utalentowanych i kreatywnych ludzi do stawiania takich celów i wspomaga ich w procesie realizacji.

Zamiast zakończenia

W związku z przedstawioną powyżej koncepcją współtworzenia wartości wraz z klientami i jej niezwykle silnym oddziaływaniem na kształt zarządzania pojawia się chęć rozważenia, czy kontury nadchodzących zmian upoważniają do mówienia o początkach „Zarządzania 2.0”. I nie chodzi tu o efekt marketingowy, lecz postawienie w sposób symboliczny pytania o potrzebę i możliwość głębokiej transformacji w myśleniu o zarządzaniu. Tak uczynili Philip Kotler, Hermawan Kartajaya i Iwan Setiawan, gdy przedstawiając ewolucję, którą przeszedł marketing, zatytułowali swoją książkę *Marketing 3.0* [2010]. Podobnego zabiegu dokonał Matt Mayewski, który pracownika przyszłości pracującego w chmurze nazwał Adam 2.0 [Mayewski, 2011: 70].

W związku z kryzysem zarządzania, które doprowadziło do utraty więzi łączących biznes ze społeczeństwem, o czym piszą Michael E. Porter i Mark R. Kramer [2011: 36–55], pojawia się kilka ważnych pytań:

- Czy nie jest możliwe myślenie o zarządzaniu, w którym priorytetem jest nie efektywność, lecz odpowiedzialność i wiarygodność?
- Czy znaczenia zarządzania nie powinniśmy szukać także poza wymiarem materialnym – w wymiarze humanistycznym, którego nie będziemy usilnie próbowali wyrazić w sposób typowy dla myślenia ekonomicznego?

- Jak zmienić obecnie znane i prawie niezmienione od czasów M. Webera i H. Fayola zarządzanie, aby uwzględniało potrzeby duchowe i kreatywność społeczeństwa twórczego, opisywane m.in. przez Richarda Floridę [2002] w *The Rise of Creative Class?*
- Jak zmienić zarządzanie, aby umożliwiała poszukiwanie innowacyjnych sposobów rozwiązywania problemów nie tylko w krajach wysoko rozwiniętych, lecz również biedniejszych, co szeroko opisuje C.K. Prahalad [2010] w książce *The Fortune at the Bottom of the Pyramid?*
- Czy jest możliwa zmiana zarządzania tak, aby pomagało tworzyć wyjątkową wartość społeczną i to w sposób ekonomicznie uzasadniony?
- Czy osiągniemy powyższe efekty poprzez zarządzanie skoncentrowane głównie na organizacji zamiast na potrzebach i problemach ludzi?

Obecnie znane nam zarządzanie jest niewątpliwie zdehumanizowane; koncentrując się głównie na efektywności podejmowanych działań, traci się z oczu pojedynczego człowieka, uwzględniając co najwyżej jego potrzeby materialne, a pomijając jego problemy, pragnienia, potrzeby emocjonalne i duchowe. Nawet gdy celem działalności organizacji jest tworzenie wartości społecznych lub humanistycznych (jak w przypadku organizacji niebiznesowych), to znane nam zarządzanie brutalnie sptyca i upraszcza rzeczywistość, chcąc koniecznie zmierzyć także to, co niemierzalne. W efekcie takiego zarządzania powstają zunifikowane towary i usługi kierowane nie do ludzi, lecz do rynków docelowych, nawet wówczas, gdy mają rozwiązywać najbardziej osobiste ludzkie problemy.

Literatura

- Bielski I. (2000), *Przebieg i uwarunkowania procesów innowacyjnych*, OPO, Bydgoszcz.
- Drucker P.F. (1992), *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.
- Dyer J.H., Gregerson H.B., Christensen C.M. (2010), *DNA innowatora*, „HBR Polska”, listopad: 67–77.
- Fayol H. (1947), *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia W. Wilak, Poznań.
- Florida R. (2002), *The Rise of Creative Class*, Basic Books, New York.
- Gault F. (2010), *Innovation Strategies for a Global Economy. Development, Implementation, Measurement and Management*, Edward Elgar Publishing, Massachusetts.
- Griffin R.W. (2000), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- Hamel G. (1999), *Bringing Silicon Valley Inside*, „Harvard Business Review”, September.
- Hamel G., Breen B. (2008), *Zarządzanie jutra. Jakie jest twoje miejsce w przyszłości?*, Harvard Business School Press, Lublin.
- Hippel E. (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford, New York.
- Hutt M.D., Speh T.W. (1997), *Zarządzanie marketingiem*, PWN, Warszawa.
- Janasz W., Kozioł K. (2007), *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Johnson M.W. (2010), *Seizing the White Space. Business Model Innovation for Growth and Renewal*, Harvard Business Press, Boston, Massachusetts.
- Kelly T., Littman J. (2001), *The Art of Innovation*, Doubleday, New York.

- Komisja Europejska (2005), *Oslo Manual – Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, OECD, Komisja Europejska.
- Kotler Ph., Trias de Bes F. (2004), *Marketing lateralny*, PWE, Warszawa.
- Kotler Ph., Kartajaya H., Setiawan I. (2010), *Marketing 3.0: Dobry produkt? Zadowolony klient? Spełniony człowiek*, MT Biznes, Warszawa.
- Koulopoulos T.M., Roloff T. (2006), *Smartsourcing: Driving Innovation and Growth Through Outsourcing*, Platinum Press, Massachusetts.
- Mayewski M. (2011), *Praca w chmurze*, „Newsweek”, Nr 46.
- Niedzielski P., Rychlik K. (2006), *Innowacje i Kreatywność*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2011), *Tworzenie wartości dla biznesu i społeczeństwa. Jak przestawić kapitalizm na nowe tory, by wywołać nową falę innowacyjności i wzrostu*, „Harvard Business Review Polska”, maj: 36–55.
- Prahalad C.K. (2010), *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Pearson Education, New Jersey.
- Prahalad C.K., Krishnan M.S. (2010), *Nowa era innowacji*, PWN, Warszawa.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V. (2000), *Co-Opting Customer Competence*, „Harvard Business Review”, January: 79–87.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V. (2002), *The Co-Creation Connection*, „Strategy and Business”, Issue 27, April 9.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V. (2003), *The New Frontier of Experience Innovation*, „MIT Sloan Management Review”, Vol. 44, No 4.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V. (2004), *Co-creation Experiences. The Next Practice in Value Creation*, „Journal of Interactive Marketing”, Vol. 18, No 3: 5–14.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V. (2005), *Przyszłość konkurencji. Współtworzenie wyjątkowej wartości wraz z klientami*, PWE, Warszawa.
- Schumpeter J.A. (1960), *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa.
- Stefik M., Stefik B. (2004), *Breakthrough: Stories and Strategies of Radical Innovation*, MIT Press, Cambridge.
- Tokarski J. (1980), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa.



*mgr inż. Joanna Snopko*¹
Urząd Miasta w Legnicy

KULTUROWE UWARUNKOWANIA DOKONYWANIA ZMIAN ORGANIZACYJNYCH W URZĘDACH GMIN

Streszczenie

W artykule rozważa się wpływ kultury organizacyjnej na dokonywanie zmian w organizacjach w kontekście zastosowania nowych koncepcji i modeli struktur organizacyjnych. Na podstawie przedstawionych w artykule badań własnych kultury organizacyjnej urzędów gmin wskazano cechy organizacji otwartej, czyli takie elementy kultury organizacyjnej, które stanowią o możliwości wdrożenia procesowej struktury organizacyjnej. Wydaje się, że wskazany zakres „otwarcia” kultury organizacyjnej w urzędach gmin może być czynnikiem wspomagającym dokonywanie zmian organizacyjnych.

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna, organizacja otwarta, podejście procesowe

Summary

Organisational culture of municipal offices in Poland in the light of empirical research culture-related conditions for organisational changes in municipal offices

The article considers the impact of organizational culture to make changes in organizations in the context of the application of new concepts and models of organizational structures. On the basis of the article's own organizational culture research community offices mentioned features an open organization, that such elements of organizational culture, which determine the possibility of implementing the organizational structure of the process. It seems that the stated range of „opening” of organizational culture in the offices of the municipalities may be a factor supporting the making organizational changes.

Keywords: organizational culture, open organization, process approach

¹ Doktorantka w Instytucie Spraw Publicznych UJ.

Wstęp

Postrzeganie kultury w kategoriach elementu zewnętrznego w stosunku do zjawisk wewnątrzorganizacyjnych skończyło się, gdy dotychczasowe techniki organizatorskie i metody zarządzania okazały się mało skuteczne [Łucewicz 1997]. Okazało się bowiem, że kultura organizacyjna kreuje zachowania wynikające z norm kulturowych, które wspierają zachowania będące rezultatem formalnych norm organizacyjnych bądź je uzupełniają, modyfikują lub stanowią ich całkowite zaprzeczenie. Takie rozumienie roli kultury organizacyjnej wynika z założenia, że każdy system organizacyjny ma swoją ideologiczną podstawę, której akceptacja w danym środowisku społecznym jest warunkiem jego sprawnego funkcjonowania [Sikorski 1999: 235]. Należy jednak zauważyć, że nie tylko w przedsiębiorstwach, ale również w instytucjach rola kultury organizacyjnej w zarządzaniu bywa marginalizowana. Powodem niedoceny kultury jako istotnego czynnika wpływającego na funkcjonowanie organizacji jest fakt, że jest ona zbiorem wartości, które mają oczywisty charakter i jako takie stanowią przedmiot rozmów, wspólnych oczekiwań itp. Jednak niedoceny kultury organizacyjnej może się stać społecznym problemem wymagającym podjęcia restryktywnych działań [Sajkiewicz, 2004]. Biorąc pod uwagę kulturowe uwarunkowania innowacyjności, należy podkreślić, że bardziej sprzyjające są kultury opierające się na założeniach konkurencyjnego indywidualizmu, dominowaniu akceptacji i wspierania współzawodnictwa. Konkurowanie postrzegane jest jako szansa dla wszystkich. W kulturach sprzyjających zmianom nowości traktowane są w kategoriach rzeczy ciekawych, stanowiących nowe wyzwanie [Durska, 2005]. Ogólnie rzecz ujmując, muszą być one otwarte na świat zewnętrzny i jego wyzwania lub przynajmniej zawierać obszary otwarcia w zakresie determinującym dokonywanie zmian.

Kulturowe uwarunkowania dokonywania zmian organizacyjnych

Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego poszukuje skuteczniejszych niż dotychczasowe sposobów osiągania stawianych sobie celów, poprzez wdrażanie innowacji usprawniających ich funkcjonowanie na różnych poziomach działań. Wykorzystują one szereg nowoczesnych technik zarządzania, a także, w ograniczonym zakresie, dokonują zmian w istniejących strukturach organizacyjnych. W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej zwracają uwagę na struktury procesowe, ale obserwowany jest relatywnie niski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań urzędu [Batko, 2009]. Mimo licznych zalet, takich jak zmienność, elastyczność czy niższe koszty utrzymania, powszechność tych nowoczesnych struktur organizacyjnych w praktyce zarządzania jest mocno ograniczona. Wynika to z faktu,

że nowoczesne rozwiązania organizacyjne w sposób radykalny naruszają dotychczasowy porządek organizacyjny, wpływają na role społeczne i zmieniają związane z nimi wzorce kulturowe, które stanowią główne źródło oporów przeciwko zmianom [Lichtarski, 2007]. Z tego powodu Gareth Morgan podkreśla potrzebę rozumienia kultury organizacyjnej jako stale trwającego proaktywnego procesu konstruowania rzeczywistości. Kultura organizacyjna to aktywne, żyjące zjawisko, za pośrednictwem którego ludzie tworzą i odtwarzają realia świata, w jakim żyją. Takie podejście do kultury ma ogromne znaczenie dla rozumienia organizacji jako zjawiska kulturowego. Stosując określone schematy interpretacyjne, można tworzyć kultury ukierunkowane na konkretne potrzeby organizacji [Morgan, 2002]. Podobnie uważa Liz Clarke, która podkreśla, że fundamentem efektywnej zmiany w organizacji jest zrozumienie kultury organizacji, którą poddajemy zmianie. Jeżeli proponowane zmiany diametralnie różnią się od dotychczasowej historii i tradycji, bardzo trudno będzie osadzić je mocno w organizacji [Clarke, 1997]. Gerald L. Barkdoll, analizując organizacje *non profit*, zwraca uwagę na funkcję kultury, sprzyjającą orientacji rynkowej przy realizacji celów i usług publicznych. Nadmienia, że bardziej efektywne w wykonywaniu swojej misji są organizacje, których kultury organizacyjne oparte są na uczeniu się i partycypacji. W takich organizacjach kultura powinna sprzyjać rozwojowi zatrudnionych, tworząc korzystny klimat i atmosferę [Barkdoll, 1998; Stupak, 1998].

Ogół rozważań potwierdza, że kultura organizacyjna leży u podstaw wszystkich kluczowych procesów w organizacji i dlatego przed wprowadzeniem jakiegokolwiek zmiany konieczne jest jej pełne rozpoznanie [Fryzeł, 2004: 43; Clarke, 1997]. Ważne jest zatem określenie, z jaką kulturą organizacyjną mamy do czynienia: silną czy słabą, pro- czy antyefektywnościową. Silne kultury będące mniej lub bardziej zintegrowanym i spójnym tworem mogą mieć zarówno pozytywny, jak i destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie organizacji. Także kultury słabe mogą być w pewnym zakresie bardzo istotne dla postępowania członków organizacji, np. w sensie zbioru minimalistycznych reguł, który wiąże różne nurty i konkurujące ze sobą grupy [Steinmann, Schreyögg, 1995]. Kultury proefektywnościowe umożliwiają uporanie się z dysfunkcjami organizacyjnymi bez uciekania się do nakazów administracyjnych [Wiernek, 2000: 102; Barkdoll, 1998; Stupak, 1998]. Kultury antyefektywnościowe nie sprzyjają, a nawet przeciwdziałają, podnoszeniu efektywności organizacji. Takie podejście do kultury ma ogromne znaczenie dla rozumienia organizacji jako zjawiska kulturowego. Stosując określone schematy interpretacyjne, można tworzyć kultury ukierunkowane na konkretne potrzeby organizacji [Zarębska, 2002]. Oznacza to, że kultura powinna być traktowana jako czynnik kształtujący rozwiązania organizacyjne, gdyż stanowi oparcie dla różnych koncepcji struktur organizacyjnych, stwarzając podłoże dla ich skutecznej implementacji i funkcjonowania [Gadomska, Platonoff, Sysko-Romańczuk, 2005: 15].

Dotychczasowe rozważania dowiodły, jak istotne znaczenie ma kultura organizacyjna w czasie, kiedy dokonują się zmiany. Świadomie wykorzystując kulturę organizacyjną, czyli umiejętnie oddziałując symbolami i innymi artefaktami,

można wpłynąć na sposób interpretacji rzeczywistości, a w konsekwencji zmieniać sposób zachowania, a czasami myślenia pracowników. Jeżeli jednak system wartości obowiązujący w organizacji zachęca do myślenia w kategoriach doraźnych zysków, przedkładania celów indywidualnych nad cele organizacji, może się ona okazać przyczyną kłopotów. W takich sytuacjach kultura organizacyjna przestaje być cennym zasobem firmy, a staje się główną przeszkodą uniemożliwiającą jej sprawne funkcjonowanie. Nawet jeśli otoczenie wymusza zmiany i są one dostrzegalne w organizacji, kultura prowokuje mechanizmy obronne. Z drugiej strony, kultura organizacyjna, oferując podstawowe normy i wartości pozwalające na integrację wewnętrzną i zewnętrzną, jest równocześnie mechanizmem zapewniającym i przywracającym równowagę organizacji [Aniszewska, 2004]. Reasumując, kultura organizacyjna stanowi ważny czynnik kształtowania postaw, poglądów i wartości, który pozwala na skuteczne zarządzanie w organizacji.

Postępowanie badawcze w diagnozowaniu kultury organizacyjnej w urzędach gmin

Niezależnie od tego, jaką drogę wybierze urząd gminy w celu podnoszenia sprawności funkcjonowania, należy określić istniejący profil kultury organizacyjnej. Odkrycie tego, co stanowi sedno kultury organizacyjnej, pozwoli stwierdzić, co należy zmienić, w jaki sposób organizacja postrzega samą siebie. Czy istniejąca kultura organizacyjna pozwala na szersze spojrzenie na sprzężenia zwrotne w systemach, w których uczestniczy organizacja? Czy strategia i tożsamość organizacyjna jest dostosowana do aktualnego i dominującego wzorca relacji w otoczeniu? Dlatego, by zrozumieć otoczenie i swoje w nim miejsce, należy odpowiedzieć sobie na pytanie: „Jaka jest nasza kultura organizacyjna?” [Hampden-Turner, Trompenaars, 1998].

W związku z powyższym pojawiła się konieczność przeprowadzenia badań kultury organizacyjnej urzędów gmin. Poszukiwano również odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu może ona stać się barierą dla dokonywanych zmian, a w jakim sprzyja innowacjom?”. Oczekiwany wynikiem badań było ujawnienie tych cech kultury, które będą ułatwiały, i tych, które będą utrudniały wprowadzenie nowych rozwiązań. Ze względu na szeroki zakres oraz stopień trudności poruszanej problematyki do przeprowadzenia diagnozy kultury organizacyjnej wykorzystano metodę ilościową, posługującą się kwestionariuszem ankiety.

Zbiorem elementów podlegających badaniu było 25 urzędów gmin, które zostały wybrane spośród 195, w których wcześniej diagnozowano zmiany zachodzące w strukturach organizacyjnych. Kryteriami doboru próby były wielkość zatrudnienia oraz typ gminy (gminy wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie). Badaniem objęto pracowników zajmujących różne stanowiska w urzędzie gminy. Łącznie uzyskano 300 ankiet, w tym 258 ankiet (86%) od osób na stanowiskach niekierowniczych i 42 ankiety (14%) od kierowników średniego szczebla.

Pomiar i ustalenie kultury organizacyjnej wymagał wykorzystania instrumentu pomiarowego, który w przypadku ilościowej metody badawczej pozwala na stosunkowo łatwe zbadanie wielu interesujących nas organizacji, co przy zastosowaniu metod jakościowych byłoby zbyt pracochłonne i trudne. Zastosowana do pomiarów ankieta została opracowana na bazie koncepcji otwartego i zamkniętego społeczeństwa Karla Poppera przez prof. dr. Diethera Geberta, dr Sabine Boerner oraz dr. Wenzela Matiaskego, pracowników Instytutu Organizacji, Personelu i Kierowania Uniwersytetu Technicznego w Berlinie. [Gebert, Boerner, Matiaske, 1996]. Pierwotnie kwestionariusz został opracowany do badań kultur organizacyjnych przedsiębiorstw, ale okazał się bardzo pomocny również do badań w urzędach gmin². Celem *Kwestionariusza do badania kultury organizacyjnej gmin* jest pomiar „otwarcia” i/ lub „zamknięcia” organizacji.

Ankieta składa się z sześciu części. Trzy pierwsze opisują wymiary: socjalny, antropologiczny oraz poznawczy kultury organizacyjnej. Są to elementy składowe kultury, które odnoszą się do trzech aspektów funkcjonowania każdej organizacji, czyli stosunku człowieka do otaczającego go świata (wymiar antropologiczny), relacji panujących między ludźmi (wymiar społeczny) oraz charakteru wiedzy dotyczącej rzeczywistości (wymiar poznawczy). Każdy badany wymiar dotyczy innego obszaru kultury organizacyjnej, a konstrukcja ankiety umożliwia zbadanie wszystkich ich aspektów, dlatego stanowią one główną treść przeprowadzanych badań (pozostałe części D, E i F odnoszą się do oceny klimatu panującego w gminie i kooperacji oraz oceny gminy pod względem jej produktywności, innowacyjności i jakości wykonania) [Hożej-Kamińska, Kamiński, 2009: 21].

Dla każdego z trzech wymiarów otwartej i zamkniętej kultury organizacyjnej zostały sformułowane pytania, które mają odzwierciedlać główne aspekty „otwarcia” i „zamknięcia” w odniesieniu do wymiaru społecznego (część A z 17 pytaniami), antropologicznego (część B z 23 pytaniami) i poznawczego (część C z 15 pytaniami) na poziomie organizacji. Odpowiedzi udzielane są na skali pięciostopniowej – osoba ankietowana ma przy każdym pytaniu pięć możliwych odpowiedzi do wyboru: „tak”, „raczej tak”, „ani tak, ani nie”, „raczej nie”, „nie”, którym odpowiadają wartości od 5 dla odpowiedzi „tak” do 1 dla odpowiedzi „nie”. Wysokie wartości odpowiedzi (np. 5) świadczą o zamkniętej kulturze organizacyjnej, a niskie wartości (np. 1) o jej otwarciu. Niektóre z pytań zostały celowo sformułowane odwrotnie, aby ankietowane osoby nie udzielały w sposób automatyczny jednostronnych odpowiedzi (wysokie wartości odpowiedzi świadczą tu więc o otwarciu kultury, a niskie o jej zamknięciu). Przed dokonaniem analizy statystycznej wyników odpowiedzi dla wszystkich pytań zostały odkodowane (ujednocicone według pierwszego wzoru: wysokie wartości – „zamknięcie”, niskie wartości – „otwarcie”) [Zgrzywa-Ziemak, 2005].

Wymiar socjalny określa, czy w organizacji dominuje indywidualizm czy kolektywizm. **Indywidualizm** opiera się na założeniu, że jednostka może samo-

² Dla potrzeb badań zmieniono pierwotną nazwę *Kwestionariusz do badania kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa* na *Kwestionariusz do badania kultury organizacyjnej gmin*.

dzielnie określać swoją pozycję, ludzie są równi i zdolni do rozwoju oraz odczuwają potrzebę samorealizacji. Wartościami charakteryzującymi **otwarte organizacje** są: równouprawnienie, samodzielność, rywalizacja, konkurencja, egoizm, prestiż, dynamika, mobilność, równość szans, człowieczeństwo. Jednostka jest wartością nadrzędną. **Kolektywizm** zakłada, że ludzie są nierówni i niezdolni do rozwoju oraz mają potrzebę wypełniania misji wspólnoty. Do podstawowych wartości w **organizacjach zamkniętych** należą: totalitarna sprawiedliwość, posłuszeństwo, dyscyplina, służba, zachowanie stanu obecnego, dopasowanie i podporządkowanie się, nierówność szans, kontrola, hierarchia, konsensus, zaangażowanie i altruizm. Aspektami tego wymiaru są:

- celem dobro jednostki lub dobro kolektywu;
- występowanie jednolitości lub różnorodności poglądów i opinii;
- występowanie jednolitości lub różnorodności celów i interesów;
- równość lub nierówność ludzi.

Wymiar antropologiczny odnosi się do swobody organizacji, jaką ma ona w decydowaniu o swoim losie. Założenia otwartej kultury organizacyjnej w tym wymiarze zakładają istnienie alternatywnych sposobów działania, reguły organizacyjne są wynikiem kompromisu, a występujące trudności stymulują aktywność i działanie. Cenione są samodzielność, wolność i swoboda podejmowania decyzji oraz inicjatywa, spontaniczność, dynamika, gotowość podejmowania ryzyka oraz zdobywania doświadczeń. Podstawowymi założeniami kultury zamkniętej są natomiast: brak alternatywnych sposobów działania; reguły organizacyjne jako wynik nakazów, rozporządzeń i instrukcji; postawy pasywne i wyczekujące spowodowane trudnościami. Wyznanymi wartościami są: zależność, brak samodzielności, tradycjonalizm oraz obawa przed ryzykiem i porażką. Aspektami tego wymiaru są:

- gotowość do działania, aktywność;
- styl kierowania, wspieranie aktywności i samodzielności;
- partycypacja w zarządzaniu przedsiębiorstwem i procesie zmian;
- klimat, gotowość i stosunek do dokonywania zmian i kreatywności;
- sposób podejmowania decyzji;
- możliwość wyrażania krytyki.

Wymiar poznawczy odpowiada na pytanie, czy ludzkie poznanie jest niezawodne, czy omylne. Wykładnikiem otwartej kultury jest przekonanie, że prawda jest wynikiem racjonalnego procesu. Głównymi założeniami są: idea ciągłych ulepszeń mających na celu redukcję kompleksowości oraz to, że niepewność i generowanie nowych pomysłów jest udziałem wszystkich. Wyznawane wartości to: wymiana wzajemna, wzbogacanie się, otwarcie, tolerancja, uniwersalizm, pluralizm, ostrożność, skromność, cierpliwość, technika prób i błędów, brak możliwości przewidywania oraz partycypacja. W kulturze zamkniętej prawda jest dogmatem, pewność i realizacja idei legitymuje monopol na wiedzę, a stosowanie rozwiązań najlepszych redukuje kompleksowość. Cenione wartości to: zaściankowość, jednakowość, ochrona cech wspólnych grupy, pewność, dogmatyzm, ideologia, możliwość przewidywania, przejrzystość, autorytaryzm, autokracja i hierarchia oraz podatność organizacji na zmiany. Aspektami tego wymiaru są:

- istnienie lub brak rozwiązań optymalnych (ich ostateczność lub tymczasowość);
- nieomyślność lub niedoskonałość rozwiązań proponowanych przez przełożonych;
- uczenie się lub jego brak;
- częste lub rzadkie dokonywanie zmian [Hopej, 2008; Zgrzywa-Ziemak, 2005].

Kultura organizacyjna w urzędzie gminy w świetle badań empirycznych

Diagnoza poszczególnych wymiarów kultury organizacyjnej pozwoliła na scharakteryzowanie istniejącej kultury organizacyjnej oraz określenie kierunku ewentualnych zmian. Nadmienić tu należy, że nie potwierdzono istnienia urzędów będących organizacjami całkowicie otwartymi lub zamkniętymi. Ze względu na statyczny charakter przeprowadzonych badań nie można też określić istoty zmian zachodzących w kulturze organizacyjnej. Faktem jest, że proces badawczy wykazał istnienie większej ilości cech charakteryzujących organizacje zamknięte niż otwarte. Uzyskany rezultat nie jest zaskoczeniem, ponieważ jest on konsekwencją szeregu uwarunkowań, które w decydujący sposób zdefiniowały obecny profil kultury organizacyjnej.

Na kulturę organizacyjną w urzędzie gminy niebagatelny wpływ miało podłoże polityczno-ekonomiczno-społeczne. Zwrócono uwagę na fakt, że postkomunistyczne gospodarki miały i nadal mają problem ze swoją kulturą pracy i przedsiębiorczości [Korzhov, 1999; Fey, Bjorkman, Pavlovskaya, 2000]. W konsekwencji przedsiębiorstwa oraz inne organizacje formalne działające w tych gospodarkach borykają się z problemem tworzenia proefektywnościowych kultur organizacyjnych [Konecki, 2002; Glińska-Noweś, 2001]. Kolejnym czynnikiem kształtującym kulturę organizacyjną był i jest cały system organizacji polskich urzędów publicznych, charakteryzujący się ścisłymi pionowymi układami hierarchicznymi, zniechęcającymi do samodzielnego podejmowania decyzji. Należy również podkreślić, że kultura organizacyjna urzędów gmin jest uwarunkowana nie tylko rodzajem wykonywanych zadań specyficznych dla usług publicznych, ale też czynnikami zewnętrznymi, tj. upolitycznieniem administracji publicznej i obowiązującym prawem. W literaturze podejmującej problematykę zarządzania w samorządzie terytorialnym silnie akcentowany jest wpływ polityki, która w krótkim czasie zdefiniowała życie publiczne i zdeformowała procesy decyzyjne. W wymiarze socjalnym, szczególnie w kontekście wpływu odmienności i różnorodności poglądów pracowników na rozwój kariery w urzędzie gminy, znajduje on wyraz w przeświadczeniu, że poglądy polityczne są ważnym czynnikiem sukcesu osobistego lub porażki w urzędzie gminy. Badania wykazały występowanie takich postaw, wartości i norm postępowania, jak: posłuszeństwo, brak inicjatywy, zniechęcenie, poczucie niższości, pogodzenie się ze swoim lo-

sem. Widocznym ich przejawem jest rozwarstwienie społeczne w urzędzie gminy potwierdzone przez wyniki badań aspektu „równość lub nierówność ludzi” wymiaru socjalnego, które jednoznacznie wskazały na nierówne traktowanie ludzi w urzędzie gminy; szczególnie silnie zaznaczone są różnice w hierarchii między kierownikami i pracownikami. Uzyskane informacje dowodzą, że funkcjonowanie urzędu, kierownicy, a szczególnie najwyższe kierownictwo oficjalnie znajdują się poza wszelką krytyką. Obserwuje się autokratyczny styl kierowania, centralizację decyzji, brak partycypacji pracowników w procesie zmian oraz przywiązanie do sztywnych procedur. Kierowników średniego szczebla charakteryzują postawy zachowawcze, niechęć do ponoszenia ryzyka, odpowiedzialności za swoje działania i podejmowania inicjatyw oraz większej niż wymagana aktywności zawodowej. Wśród pracowników cenionymi wartościami są stabilizacja i bezpieczeństwo. W tej grupie powszechną cechą jest pasywność w działaniu, wynikająca z rezygnacji, wycofania i przekonania, że podejmowany wysiłek nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Badania aspektu „Klimat, gotowość i stosunek do dokonywania zmian i kreatywności” wymiaru antropologicznego oraz aspektu „Uczenie się lub jego brak” wymiaru poznawczego wykazały, jak silnie praca w urzędzie gminy jest zdeterminowana przez przepisy prawa. Jednocześnie brak uczenia się świadczy o zupełnym niewykorzystaniu dostępnych źródeł wiedzy w doskonaleniu funkcjonowania urzędu gminy. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki kulturotwórcze oraz wyniki badań kultury organizacyjnej urzędu gminy, należy się zgodzić, że przypomina ona kulturę hierarchii, tzn.

wysoce sformalizowane miejsce pracy, w którym obowiązuje ścisła hierarchia. (...) Przywódcy szczyłą się, że są dobrymi koordynatorami i organizatorami, nastawionymi na efektywność. Najważniejsze jest sprawne funkcjonowanie organizacji. (...) W dłuższej perspektywie chodzi o stabilność, wydajność i pracę bez zakłóceń. (...) Zarządzanie pracownikami skupia się na bezpieczeństwie zatrudnienia, zapewnieniu stałości i przewidywalności [Cameron, Quinn, 2003: 64].

Kontynuując rozważania dotyczące istniejącego modelu kultury organizacyjnej, należy zwrócić uwagę na szereg cech organizacji otwartej. W wymiarze socjalnym dotyczą one aspektów określających wzajemne relacje pomiędzy organizacją i pracownikami, realizację wspólnych celów, lojalność oraz poczucie więzi społecznej. Biorąc pod uwagę szeroki kontekst, dobro jednostki jest stawiane ponad dobrem kolektywu. W wymiarze antropologicznym zwrócono uwagę na dystansowanie się od tradycji, gotowość do dokonywania zmian, wykorzystywania nowoczesnych metod zarządzania oraz do pewnego stopnia decentralizacji decyzji. W wymiarze poznawczym cechy otwartej kultury organizacyjnej odnotowano w aspektach związanych z występowaniem rozwiązań optymalnych lub ostatecznych oraz dokonywaniem zmian. Chodzi o uznanie istniejących rozwiązań za tymczasowe i podlegające ciągłym zmianom.

Przy wskazywaniu obszarów, w których odnotowano cechy kultury otwartej, tj.:

- występowanie cech związanych z indywidualizmem, tzn. egoizmu, potrzeby rozwoju i samorealizacji;

- brak tendencji do unifikacji zasad postępowania;
- gotowość do dokonywania zmian;
- brak przywiązania do tradycji;
- znajomość nowoczesnych metod zarządzania gminą

nieodzowne staje się pytanie: „Czy rozpoznane cechy otwartej organizacji będą sprzyjały implementacji podejścia procesowego w urzędzie gminy?”.

Kultura organizacyjna w urzędzie gminy a możliwości wdrożenia podejścia procesowego

Podejście procesowe jest radykalną metodą zmian, a kultura organizacyjna jest elementem wspomagającym ich przeprowadzenie. Podsumowując, należy podkreślić, że wartości kulturowe tradycyjnych organizacji są efektem ubocznym rozczłonkowania systemów zarządzania, skoncentrowanych na osiągniętych dawniej wynikach, akcentujących kontrolę i bałwochwalczość wobec hierarchii. Jeżeli w organizacji równoległe z deklarowanymi będą występowały dotychczasowe wartości i normy, to nawet najlepiej zaprojektowane procesy nie będą funkcjonować. Zatem zmiana wartości jest tak samo ważna jak zmiana procesów [Hammer, Champy, 1996]. Uwzględniając podobieństwa i różnice kulturowe współczesnych organizacji, Michael Hammer udowadnia, że pomimo kultury określanej jako paternalistyczna, kontrolująca i biurokratyczna, organizacje zmieniając dotychczasową **orientację na siebie na orientację na klienta**, z powodzeniem mogą wdrożyć podejście procesowe. Zachodząca zmiana kulturowa sprowadza się do ustanowienia obowiązujących norm i wartości na podstawie jednego założenia: **dobra klienta**. Wokół tego założenia kształtują się pozostałe elementy kultury [Hammer, 1999]. Autor nie precyzuje, kiedy powinny nastąpić zmiany kulturowe, jednak w pośredni sposób daje do zrozumienia, że przed dokonaniem zmiany struktury organizacyjnej. Zmiana wartości jest tak samo istotnym elementem podejścia procesowego jak zmiana procesów [Hammer, Champy, 1996: 90]. Przeprowadzanie zmian kulturowych w trakcie wdrożenia podejścia procesowego jest możliwe, ale bardzo trudne i często nowe wartości mają charakter powierzchowny. W literaturze przytoczono przykłady organizacji, w których obecnie funkcjonuje struktura procesowa, a zmiana została dokonana pomimo istnienia zamkniętej kultury organizacyjnej i biurokratycznych metod pracy oraz takich, w których zmiany organizacyjne determinują nowe zachowania kulturowe. M. Hammer potwierdza, że nie są to zmiany łatwe i nie zawsze pracownicy są zadowoleni. Niemniej jednak tam, gdzie podejście procesowe wdrożono z powodzeniem, kultura organizacyjna też uległa zmianie [Hammer, 1999; Hickok, 1998].

Występujące obszary otwarcia kultury organizacyjnej urzędu gminy należą do najistotniejszych z punktu widzenia podejścia procesowego. Przede wszystkim jest to **gotowość do przeprowadzania i stała obecność zmian** w organizacji. Szczególnie silnie oddziałują zmiany prawa, które mają zasadniczy wpływ

na funkcjonowanie urzędu gminy. W wymiarze organizacyjnym dotyczą one stylu kierowania, strategii rozwoju gminy oraz najbardziej widocznych organizacyjnych i personalnych zmian. Występująca otwartość na zmiany jest tutaj cechą kulturową umożliwiającą zastosowanie rozwiązania procesowego. Kolejną przesłanką do wdrożenia jest sprzyjanie **indywidualnemu rozwojowi pracowników**. M. Hammer i J. Champy podkreślają, że w organizacjach o strukturach procesowych pożądane są osoby, które nie tylko potrafią przewidzieć i wykonać to, czego wymaga praca, ale także sami stworzyć odpowiadające im stanowiska [Hammer, Champy, 1996: 86]. Jak podkreśla Hammer, **nieuniknioną konsekwencją koncentrowania organizacji na procesach jest profesjonalizacja pracy**. W procesie gruntownych przekształceń nawet cechy świadczące o zamknięciu kultury organizacyjnej nie zawsze stanowią przeszkodę w realizacji radykalnych zmian. Hammer zaznacza, jak istotne jest **adaptowanie się** członków organizacji do procesowego charakteru pracy, stwierdzając, że „zarówno kierownicy, jak i pracownicy zaczynają po prostu zwracać uwagę na procesy w swojej pracy i ostatecznie wszystkie aspekty organizacji dostosowuje się do nich”, co znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu [Hammer, 1999].

W dojrzałej organizacji jedną z ról kultury jest katalizowanie zmian [Schein, 1985: 283], a opisane obszary otwarcia kultury organizacyjnej w urzędzie gminy mogą być pomocne przy wdrażaniu podejścia procesowego. Niemniej jednak wskazany jest dalszy rozwój w kierunku otwartej organizacji poprzez budowanie zaufania pomiędzy wszystkimi pracownikami, niezależnie od pełnionej funkcji, oraz pozyskiwanie wiedzy i dzielenie się zasobami organizacyjnymi.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego powinny wykazywać cechy organizacji innowacyjnej, otwartej na nowe idee oraz na rozwój zasobów ludzkich i społeczności lokalnej. Oznacza to przyjęcie orientacji na przyszłość, umiejętność wykorzystania nowych technologii, dążenie do podnoszenia jakości oraz wysokie kompetencje. Organizacja taka efektywnie zaspokaja zróżnicowane, zmienne i złożone potrzeby społeczne, gdyż zakłada wprowadzanie nowych rozwiązań w różnych dziedzinach. Jest zdolna do adaptacji, zmiany i rozwoju, ulega transformacjom, samodzielnie kieruje swoim rozwojem. Cechuje ją zdolność do samoodnowy, co wyraża się w weryfikacji celów, modyfikacji, a nawet radykalnej zmianie programów, struktur czy metod działania [Kotarba-Kańczugowska, 2009: 45].

W kontekście wykonywania zróżnicowanych i złożonych zadań oraz społecznych oczekiwań w zakresie funkcjonowania administracji terenowej należy kształtować kulturę organizacyjną jednostek samorządowych, by w rezultacie usprawniać realizację podjętych zobowiązań. Z jednej strony realizacja zadań własnych czy też zleconych wymaga jasno określonych i często standaryzowanych procedur, zawsze zgodnych z literą prawa, z drugiej strony pożądany jest

pewien obszar intelektualnej swobody i twórczego myślenia dla generowania innowacyjnych rozwiązań oraz podejmowania nowych wyzwań.

Na administracji samorządowej spoczywa obowiązek kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego, a to wymaga innowacyjnego myślenia i działania. Wielkim wyzwaniem dla administracji samorządowej jest zatem tworzenie kultury organizacyjnej nowego typu, a więc pozostającej w opozycji do kultury charakterystycznej dla organizacji zamkniętych. Wymaga to wielu zmian zarówno w sposobie sprawowania władzy organizacyjnej, jak i w pojmowaniu roli administracji samorządowej. Warto jednak te zmiany wdrażać. Kultura organizacyjna stanowi bowiem narzędzie kształtowania zachowań pracowników samorządowych i postaw umożliwiających osiągnięcie celów, zapewnia organizacji społeczną równowagę, integruje pracowników wokół misji, wpływa na wizerunek urzędnika i urzędu. Kultura nowego typu, jaką niewątpliwie powinny budować jednostki administracji samorządowej, musi przede wszystkim sprzyjać podnoszeniu efektywności i jakości realizowanych zadań publicznych, nawiązywaniu kontaktów wspomagających zasoby urzędu, wdrażaniu zmian i wykorzystaniu nowych technologii, a także odnosić się do fundamentalnych wartości moralnych, które powinny stać się wyznacznikiem postaw etycznych pracowników samorządowych [Seredocha, 2010].

Sektor publiczny coraz bardziej dba o dostosowanie się do wyzwań stawianych przez nowoczesne społeczeństwo. Poznanie kultury organizacji od początku do końca, czyli wartości znaczeń, wyobrażeń, metafor oraz komunikowania się, jest pierwszym poziomem zrozumienia organizacji. Kultura organizacyjna pomaga ludziom lepiej zrozumieć ukryte i złożone aspekty życia organizacyjnego [Zdenek, 1998].

Literatura

- Aniszewska G. (2004), *Rola kultury organizacyjnej w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, Nr 1: 9–12.
- Barkdoll G.L. (1998), *Individual Personality and Organizational Culture or „Let's Change This Place so I Feel More Comfortable”*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 3, [web.archive.org/web/19991112232859/http://www.pamij.com/barkdoll.html](http://www.pamij.com/barkdoll.html) (dostęp: 18.03.2005).
- Batko R. (2009), *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Cameron K.S., Quinn R.E. (2003), *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Clarke L. (1997), *Zarządzanie zmianą*, Wydawnictwo Gebethner i S-ka, Warszawa.
- Durska M. (2005), *Kulturowe uwarunkowania innowacyjności: przypadek amerykański*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, Nr 2: 94–102.
- Fey C., Bjorkman I., Pavlovskaya A. (2000), *The Effect of Human Resource Management Practices on Firm Performance in Russia*, „International Journal of Human Resource Management”, 11, No 1: 1–18.
- Fryzeł B. (2004), *Kultura a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, TNOiK, Toruń.

- Gadomska K., Platonoff A.L., Sysko-Romańczuk S. (2005), *Relacje między kulturą organizacyjną a strukturą organizacyjną w świetle badań szczecińskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, Nr 6: 15–17.
- Gebert D., Boerner S., Matiaske W. (1996), *Offenheit und Geschlossenheit in Organisationen – zur Validierung eines Meßinstrumentes (FOGO – Fragebogen zur Offenheit/ Geschlossenheit in Organisationen)*, „Diskussionspapier”, Nr. 96/15, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation, Technische Universität Berlin.
- Glińska-Noweś A. (2001), *Tendencje w ewolucji kultur organizacyjnych polskich przedsiębiorstw na tle wyzwań globalizującego się otoczenia*, „Przegląd Organizacji”, Nr 7–8: 8–12.
- Hammer M., Champy J. (1996), *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute.
- Hammer M. (1999), *Reinżynieria i jej następstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hampden-Turner Ch., Trompenaars A. (1998), *Siedem Kultur Kapitalizmu. USA, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Holandia*, ABC, Warszawa.
- Hickok T.A. (1998), *Downsizing And Organizational Culture*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 2, <http://www.spaef.com/articleArchives.php?journal=PAM> (dostęp: 18.03.2005).
- Hopej M. (2008), *Struktura organizacyjna jako czynnik kulturotwórczy*, „Przegląd Organizacji”, Nr 10: 11–14.
- Hopej-Kamińska M., Kamiński R. (2009), *Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym a kultura organizacyjna*, „Przegląd Organizacji”, Nr 3: 20–23.
- Konecki K. (2002), *Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, Program badawczy pt. „Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi” finansowany przez KBN (Zespół Nauk Społecznych, Ekonomicznych i Prawnych, NR 2 H0E 016 23).
- Kotarba-Kańczugowska M. (2009), *Innowacje pedagogiczne w międzynarodowych raportach edukacyjnych*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa.
- Korzhov G. (1999), *Historical and Cultural Factors of Entrepreneurship Re-Emergence in Post-Socialist Ukraine*, „Polish Sociological Review”, No 4.
- Lichtarski J.M. (2007), *Społeczno-kulturowe bariery rozwoju i upowszechniania się nowoczesnych struktur organizacyjnych*, „Przegląd organizacji”, Nr 9: 11–19.
- Łuciewicz J. (1997), *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Morgan G. (2002), *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sajkiewicz A. (red.) (2004), *Jakość zasobów pracy. Kultura, kompetencje, konkurencyjność*, Poltext, Warszawa.
- Schein E.H. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, California.
- Seredocha I. (2010), *Kultura organizacyjna w jednostkach administracji samorządowej i jej znaczenie (cz. 1)*, <http://samorzad.lex.pl/artukul/310> (dostęp: 23.04.2010).
- Sikorski Cz. (1999), *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Steinmann H., Schreyögg G. (1995), *Zarządzanie. Podstawy Kierowania Przedsiębiorstwem. Koncepcja, funkcje, przykłady*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Stupak R.J. (1998), *Symposium on Organizational Culture: Theory, Practise and Cases*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public

- Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 2, <http://www.spaef.com/articleArchives.php?journal=PAM> (dostęp: 18.03.2005).
- Wiernek B. (2000), *Kultura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza TEXT, Kraków.
- Zarębska A. (2002), *Zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Zdenek R. (1998), *Organizational Culture and Nonprofits*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 3, <http://www.spaef.com/articleArchives.php?journal=PAM> (dostęp: 18.03.2005).
- Zgrzywa-Ziemak A. (2005), *Czynniki kształtujące zdolność uczenia się przedsiębiorstwa*, Praca doktorska, Politechnika Wrocławska, Wrocław.





Jacek Marek Radwan
Uniwersytet Jagielloński

WDRAŻANIE POWSZECHNEGO MODELU OCENY CAF (*COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK*) W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ — SPOJRZENIE KONSULTANTA

Streszczenie

Model CAF (Common Assessment Framework) w wersji polskiej nazywany Powszechnym Modelem Oceny czy też Wspólną Metodą Samooceny jest modelem samooceny i zarządzania przeznaczonym przede wszystkim dla jednostek sektora publicznego. CAF jest rezultatem współpracy pomiędzy ministerstwami państw Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za administrację publiczną. Model CAF zaprojektowano do wykorzystania we wszystkich częściach sektora publicznego: w organizacjach publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, w administracji rządowej i samorządowej.

Słowa kluczowe: Common Assessment Framework, Powszechny Model Oceny, administracja publiczna

Summary

Implementing of the Common Assessment Framework (CAF) in public administration offices — consultant's perspective

The CAF Model (Common Assessment Framework), in Polish called *Powszechny Model Oceny* or *Wspólna Metoda Oceny* is a model of self-assessment and management dedicated mainly to public sector institutions. CAF results from the cooperation between the governments of the European Union countries in the field of public administration. The CAF Model has been constructed to be applied to any part of the public sector: public organisations of the central, regional and local level, and to both government and self-government administration.

Keywords: Common Assessment Framework, public administration

Wprowadzenie

Funkcjonowanie administracji publicznej podlega ciągłym zmianom. Aby właściwie wypełniać powierzone zadania, sektor ten musi być przygotowany do realizacji coraz to nowych oczekiwań klientów i interesariuszy. Współczesne urzędy administracji publicznej nie są już traktowane jako organizacje biurokratyczne, realizujące wyłącznie powierzone zadania. Są to już organizacje zarządzające usługami publicznymi, wykonywanymi na rzecz swoich klientów. Jakość w działaniach i w obsłudze klientów nie jest bowiem związana z gospodarką, systemem prawnym czy społeczno-politycznym, lecz ze sposobem zarządzania organizacjami [Kolman, Tkaczyk, 1996: 20–21].

W sektorze publicznym stale wzrastają potrzeby doskonalenia realizowanych procesów usługowych, dlatego też systemy zarządzania jakością, które mogą stanowić narzędzia realizacji tego celu, są coraz częściej wykorzystywane w tego typu organizacjach [Kozuch, 2004: 118–119]. Głównym celem organizacji sektora publicznego powinno być świadczenie usług o najwyższej jakości i profesjonalna obsługa klientów instytucjonalnych i indywidualnych. Aby zrealizować ten cel, należy doskonalić sposoby zarządzania usługami publicznymi. Zarządzanie urzędem obejmuje między innymi zarządzanie jakością.

Zasady zarządzania jakością

W celu ułatwienia osiągnięcia celów jakościowych w organizacji zidentyfikowano osiem zasad zarządzania jakością. Zasady te leżą również u podstaw modelu CAF [Batko, 2009: 62–64]. Warunkiem prawidłowego jego wdrożenia jest zrozumienie, zaakceptowanie i przyjęcie w organizacji następujących zasad [Polska Norma, 2009: 23–25]:

- skupienie się na kliencie
- uwypuklanie roli przywództwa jako siły napędowej w rozwoju organizacji,
- zaangażowanie pracowników,
- podejście procesowe do zarządzania,
- podejście systemowe do zarządzania,
- ciągłe doskonalenie organizacji,
- podejście rzeczowe przy podejmowaniu decyzji,
- wzajemne korzystane powiązania z dostawcami.

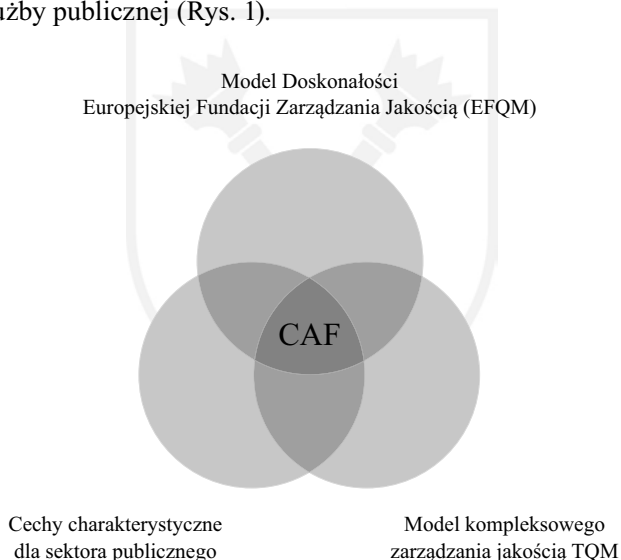
Wprowadzenie powyższych zasad do codziennej praktyki działania urzędu generuje pro jakościowe zmiany, które skutkują jasnym przywództwem, wizją i strategią, przejrzystymi procedurami funkcjonowania, ukierunkowaniem na klienta, sprawnym obiegiem informacji, efektywną kontrolą i nadzorem wewnętrznym.

Innymi słowy, osiem zasad zarządzania jakością w organizacji publicznej to sprawne zarządzanie zaspokajaniem potrzeb i oczekiwaniami klienta oraz

pracownika organizacji. Organizacje publiczne w przeciwieństwie do biznesowych muszą sobie radzić z równoważeniem i sukcesywnym spełnianiem tych wymagań, mając do dyspozycji ograniczone środki. Ze względu na te uwarunkowania organizacje sektora publicznego muszą dążyć do jak najwyższego poziomu świadczonych usług oraz do doskonalenia swoich systemów zarządzania [Wysocki, 2007].

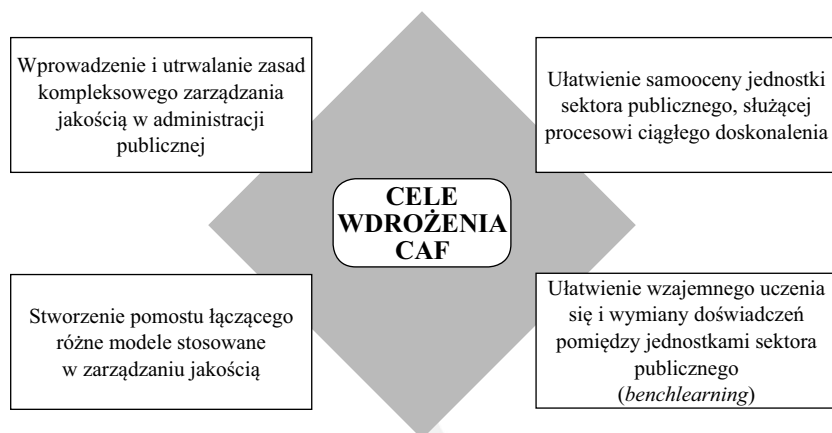
Koncepcja powszechnego modelu oceny

Model CAF (*Common Assessment Framework*), w wersji polskiej nazywany Powszechnym Modelem Oceny czy też Wspólną Metodą Samooceny, jest przeznaczony dla jednostek sektora publicznego. Zaprojektowano go do wykorzystania we wszystkich częściach sektora publicznego, w organizacjach publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, w administracji rządowej i samorządowej. Może on być również wykorzystywany jako element systematycznego programu doskonalenia organizacji w ramach filozofii TQM lub jako podstawa do skoncentrowania wysiłków na rzecz poprawy funkcjonowania organizacji służby publicznej (Rys. 1).



Rysunek 1. CAF jako narzędzie Total Quality Management

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych „Organizacja i koordynacja procesu wdrażania metody CAF 2006 w 20 urzędach administracji rządowej” realizowany jako komponent projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej” w ramach Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, F5 Consulting, Poznań 2009.



Rysunek 2. Cele wdrożenia CAF

Źródło: opracowanie własne.

Model CAF opracowano, aby dostarczyć organizacjom publicznym rozpoczynającym systematyczny proces doskonalenia proste i przystosowane do ich specyfiki narzędzia samooceny (Rys. 2). Model składa się z dziewięciu obszarów obejmujących główne aspekty systemu zarządzania w organizacji, tj. pięciu kryteriów potencjału stanowiących podstawę do diagnozy działania i czterech kryteriów wyników oceniających jej funkcjonowanie. Obszary poddawane ocenie w Modelu CAF, podobnie jak w Modelu EFQM, są podzielone na dwie grupy [Bugdol, 2011: 177–178]:

1. Potencjał:

- przywództwo,
- strategia i planowanie,
- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- partnerstwo i zasoby,
- zarządzanie procesami i zmianą;

2. Wyniki:

- wyniki w relacjach z klientami/obywatelami,
- wyniki w relacjach z pracownikami,
- wyniki w zakresie społeczeństwa,
- kluczowe wyniki działalności.

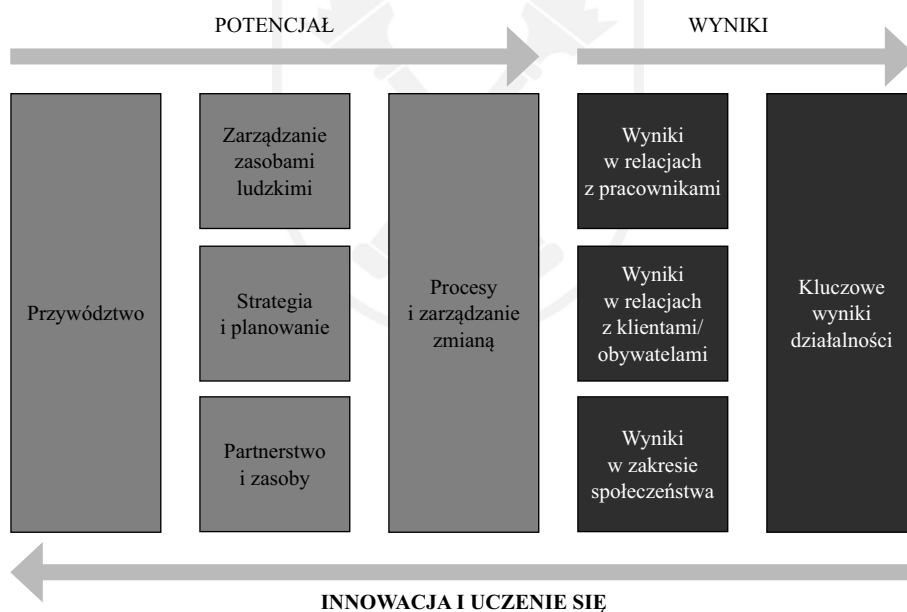
Każde z kryteriów zostało podzielone na 2–6 podkryteriów dotyczących odpowiednich obszarów szczegółowych, odnoszących się do ogólnego opisu, definiującego dane kryterium. Powszechny Model Oceny jest wykorzystywany w postaci kwestionariusza (matrycy), w którym do każdego podkryterium sformułowano odpowiednie przykłady działań, czy też zachowań. Wersja modelu obowiązująca od 2008 roku zawiera łącznie 27 podkryteriów [Rączka, Wysocki, 2005: 23–27].

W porównaniu do rozwiniętego w pełni modelu bazującego na zasadach Kompleksowego Zarządzania Jakością (EFQM) [Rączka, Wysocki, 2005, 1–22] model CAF jest modelem miękkim, właściwym, aby uzyskać wstępne informacje co do tego, jakie są wyniki funkcjonowania danej organizacji. Przyjmuje się, że organizacja, która zamierza iść dalej, wybierze jeden z bardziej szczegółowych modeli (takich jak model Speyera [Bugdol, 2009: 181] lub model EFQM). Cechą modelu CAF jest porównywalność z tymi modelami i stąd może być on pierwszym krokiem dla organizacji, która zamierza iść dalej w kierunku zarządzania jakością.

Konstrukcja modelu powszechnej oceny

Struktura modelu CAF jest istotnie zgodna z modelem EFQM, zmianie uległy tylko tytuły części kryteriów, które precyzyjniej odzwierciedlają kontekst organizacji publicznej.

Strzałki podkreślają dynamiczny charakter modelu. Pokazują one, że innowacje i uczenie się w organizacji pomagają zwiększyć jej potencjał, co w rezultacie prowadzi do osiągnięcia lepszych wyników.



Rysunek 3. Struktura Modelu Powszechnej Oceny (CAF)

Źródło: Wspólna Metoda Oceny, doskonalenie organizacji poprzez samoocenę, KPRM, Warszawa 2008.

Model Powszechnej Oceny to zestaw prostych i łatwych w użyciu kryteriów, przydatnych do doskonalenia i samooceny organizacji. Te instrumenty zarządzania jakością w wysokim stopniu odpowiadają charakterowi jednostek sektora publicznego. Charakterystyka kryteriów działalności organizacji publicznej według modelu CAF jest zawarta w następujących dziewięciu obszarach (Rys. 3):

- 1. Przywództwo** – kierownicy organizacji muszą jasno i dokładnie określić wizję, misję i cele swojej organizacji. Powinni przekazywać je swoim pracownikom oraz demonstrować osobiste zaangażowanie w ich realizację i ciągle doskonalenie organizacji. Ponadto, zadaniem naczelnego kierownictwa jest motywowanie i wspieranie pracowników w wykonywaniu ich zadań, ze szczególnym uwzględnieniem utrzymywania jak najlepszych relacji z klientami i innymi interesariuszami.
- 2. Polityka i strategia** – zadaniem organizacji jest stworzenie takiej polityki i strategii, która opiera się na wiarygodnych kryteriach, np. badaniach klientów, pracowników itp. Strategia powinna być poddawana okresowym przeglądom i aktualizowana, a wyniki jej wdrażania powinny być badane i oceniane, np. poprzez *benchmarking*, z innymi podobnymi organizacjami.
- 3. Zarządzanie zasobami ludzkimi** – priorytetową kwestią jest, aby w organizacji zostały wprowadzone procedury, które pozwalają na właściwe zarządzanie pracownikami, np. poprzez szkolenie pracowników, wspieranie ich kształcenia, wprowadzenie dialogu pomiędzy pracownikami i kierownictwem, propagowanie pracy zespołowej oraz wprowadzanie jednoznacznych i elastycznych zasad pracy.
- 4. Partnerstwo i zasoby** – organizacja musi dążyć do zbudowania i utrzymania jak najlepszych relacji z partnerami zewnętrznymi. Powinna też zastosować takie rozwiązania, które pozwolą na optymalne zarządzanie zasobami (zwłaszcza finansowymi, informacją wewnętrzną i zewnętrzną oraz technologiami IT).
- 5. Procesy i zarządzanie zmianą** – każda organizacja, niezależnie od sektora, w którym funkcjonuje, swej wielkości i struktury powinna określić procesy, jakie w niej zachodzą, sterować nimi oraz doskonalić je w taki sposób, by realizowane przez nią cele, polityki i strategie w pełni zaspokajały potrzeby i oczekiwania klientów wewnętrznych i zewnętrznych.
- 6. Wyniki w relacjach z klientem** – zadaniem organizacji jest badanie satysfakcji swoich klientów i dążenie do jej zwiększenia.
- 7. Wyniki w relacjach z pracownikami** – organizacja powinna badać satysfakcję swoich pracowników i dążyć do jej zwiększenia.
- 8. Wpływ na społeczeństwo** – organizacja powinna zajmować się badaniem zadowolenia społeczności lokalnej i dążeniem do jej zwiększenia oraz minimalizowaniem swojego negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze.
- 9. Kluczowe wyniki działalności** – organizacja powinna mierzyć i stale poprawiać efekty swojej działalności finansowej i pozafinansowej [Wspólna..., 2006].

Model CAF ma cztery podstawowe płaszczyzny/cele:

- odniesienie się do specyficznych cech organizacji publicznej;
- służyć jako narzędzie dla kadry kierowniczej, zainteresowanej poprawą wyników swoich organizacji;
- działanie jako pomost pomiędzy różnymi modelami wykorzystywanymi w zarządzaniu jakością;
- ułatwienie benchmarkingu pomiędzy organizacjami sektora publicznego [Materiały konferencyjne..., 2007: 55].

Użytkownicy CAF na świecie i w Polsce

Model CAF ma pomóc organizacjom publicznym krajów UE w zrozumieniu i wykorzystaniu technik zarządzania jakością oraz zdiagnozowaniu stanu systemu zarządzania. Model ma służyć jako proste i łatwe w użyciu narzędzie analityczne, odpowiednie dla dokonywania samooceny organizacji publicznych w całej Europie. Pełni on również rolę narzędzia wspierającego międzynarodową współpracę i wymianę doświadczeń oraz punktu wyjściowego dla pomiaru i prowadzenia porównań między organizacjami publicznymi.

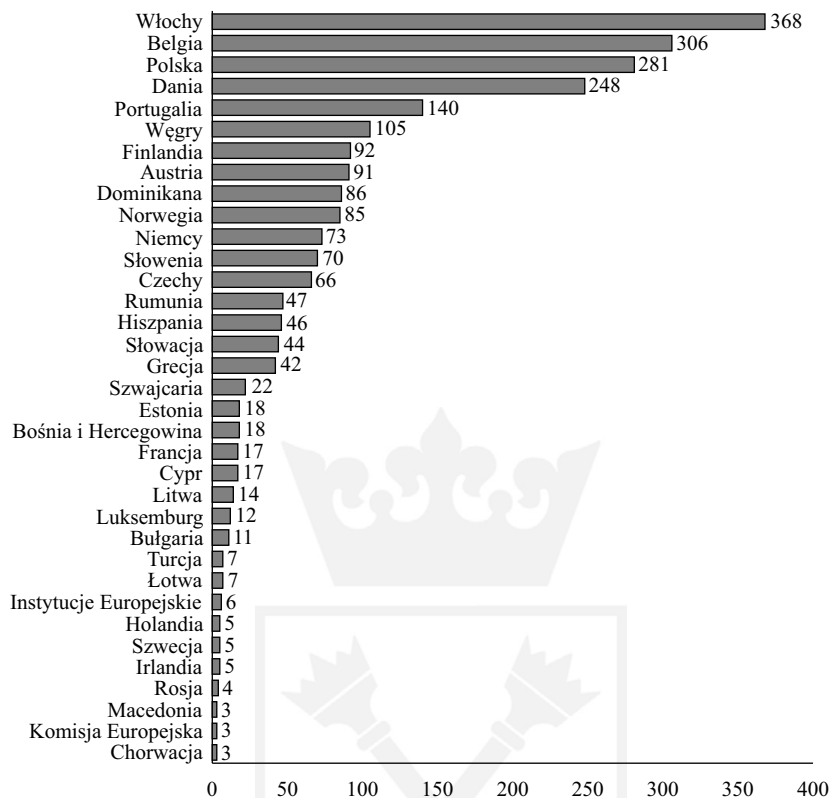
Model jest coraz szerzej stosowany jako narzędzie doskonalenia w europejskiej administracji publicznej (Tabela 1). Szczególnie docenia jego zalety włoska administracja publiczna. W Polsce narzędzie to jest wykorzystywane do samooceny organizacyjnych publicznych od 2006 roku. Według danych zawartych na stronie www EIPA do października 2011 roku przeprowadzono w Polsce skutecznie 281 samoocen organizacji publicznych. Według danych autora liczba ta jest o wiele większa i przekroczyła 400 wdrożeń. Rozbieżności wynikają zapewne z faktu, że nie wszystkie polskie urzędy i organizacje dokonują rejestracji diagnozy CAF w EIPA.

Zgodnie z filozofią CAF w każdym z obszarów funkcjonowania organizacja powinna:

- postawić sobie konkretne cele;
- opracować właściwe metody, systemy i rozwiązania dla osiągnięcia tych celów;
- wdrożyć te rozwiązania w całej organizacji;
- po jakimś czasie dokonać przeglądu i ocenić, czy zastosowane rozwiązania są skuteczne, a wdrożenie pełne;
- wykorzystać wyniki przeglądów oraz nabytą wiedzę i doświadczenie do wprowadzania udoskonaleń [Wspólna..., 2006: 6].

Samoocena na podstawie Modelu CAF daje organizacji wiele korzyści, do których można zaliczyć:

- dostarczenie danych i informacji (opartych na faktach) będących podstawą do poprawienia systemu zarządzania organizacją, w tym:
 - identyfikacja mocnych stron i obszarów do poprawy,



Rysunek 4. Liczba wdrożeń Modelu CAF na świecie

Źródło: opracowanie własne na podstawie użytkowników zarejestrowanych w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej [ang. European Institute of Public Administration – EIPA], <http://www.eipa.eu>, dane na 20 października 2011 roku.

- okresowy pomiar postępów i śledzenie trendów (przy założeniu systematycznego ponawiania samooceny),
- identyfikacja dobrych praktyk i dzielenie się nimi wewnątrz organizacji;
- możliwość porównywania wyników z innymi organizacjami o podobnym charakterze (*benchmarking*);
- rozpowszechnianie w organizacji wiedzy na temat podstawowych zasad i koncepcji zarządzania i doskonalenia organizacji;
- wykorzystywanie wiedzy i kreatywności pracowników organizacji;
- przygotowanie organizacji do aplikowania o nagrody jakości (europejskie, krajowe i regionalne);

- możliwość powiązania zasad i wyników samooceny z innymi przedsięwzięciami dotyczącymi jakości organizacji [Materiały szkoleniowe, 2007: 40].

Samoocena z wykorzystaniem kwestionariusza CAF charakteryzuje się łatwością zastosowania, angażowaniem niewielkich zasobów oraz niewielką ilością czasu potrzebnego na jej przeprowadzenie. Należy jednak pamiętać, że samoocena nie powinna być przedsięwzięciem jednorazowym, lecz cyklicznym. Co ważniejsze, wyniki każdej samooceny powinny być wykorzystywane do zaplanowania i realizacji działań związanych z procesem poprawy i doskonalenia. Szczególnie cenne są w tym przypadku informacje dotyczące zidentyfikowanych słabych stron organizacji (obszarów do poprawy), które są podstawą do określenia przedsięwzięć doskonalących (zgodnie z cyklem Williama Edwardsa Deminga P – D – C – A) [Wspólna..., 2006: 4].

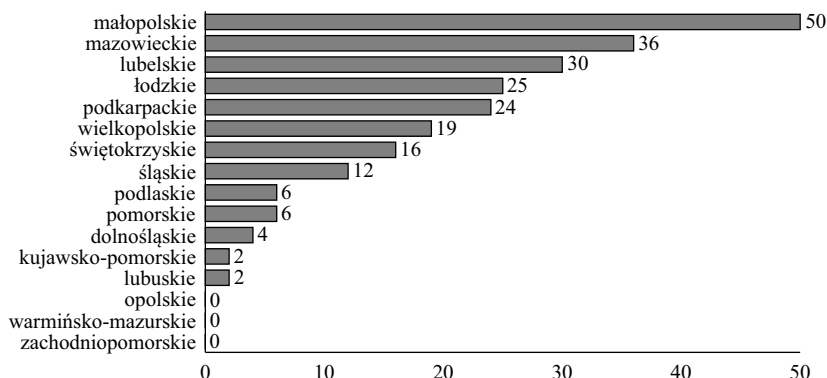
Dokonywanie samooceny organizacji, niezależnie od modelu będącego jej podstawą, jest promowane i wykorzystywane w wielu systemach i modelach związanych z zarządzaniem jakością. Norma PN-EN ISO 9004:2001 zawierająca wytyczne doskonalenia systemu zarządzania jakością zaleca stosowanie samooceny w wersji bardzo zbliżonej do CAF. Norma ta opiera się na bardzo podobnych ośmiu zasadach zarządzania i zaleca podobną skalę oceny organizacji [Polska Norma, 2001: 23].

Przeprowadzenie samooceny może ułatwić kierownictwu organizacji publicznej podjęcie decyzji co do kierunków dalszych usprawnień w zakresie rozwoju instytucjonalnego – w tym np.: tworzenia systemu obsługi klienta, współpracy ze społecznością lokalną, poprawy systemów informatycznych, systemu zarządzania i ochrony informacji, tworzenia budżetów zadaniowych i wieloletnich planów inwestycyjnych, czy też zarządzania procesami z wykorzystaniem systemu zarządzania jakością według wymagań normy PN-EN ISO 9001:2009 [Polska Norma, 2009: 17].

Model CAF jest własnością publiczną i jest dostępny bez opłat. Organizacje mogą wykorzystywać ten model w dowolny sposób.

W Polsce metodę CAF wdrażają różne organizacje publiczne (Rys. 6). W ramach projektu „Poprawa zdolności administracyjnych w wybranych centralnych organizacjach rządowych”, realizowanego w latach 2006 i 2007, ponad 500 pracowników administracji rządowej zostało przeszkolonych w zakresie metody CAF. Projekt umożliwił także przeprowadzenie samooceny stanu zarządzania na podstawie tej metody w 20 ministerstwach i urzędach centralnych.

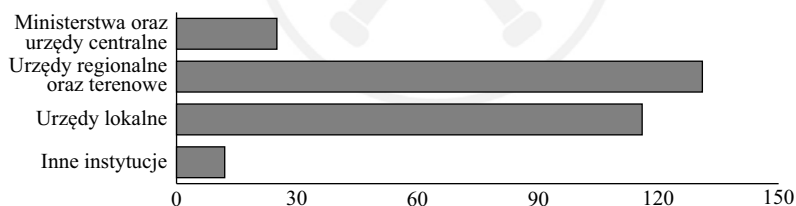
W 2009 roku wdrożenie metody CAF było realizowane w 70 urzędach terenowej administracji rządowej, głównie w administracji skarbowej. W jednostkach samorządu terytorialnego samoocenę według modelu CAF dotychczas przeprowadzono lub prowadzi się w ponad 300 urzędach. Na szczególną uwagę zasługuje projekt realizowany w 2011 roku przez F5 Konsulting sp. z o.o. w Poznaniu na zlecenie MSWiA pt. „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”. Poddziałanie 5.2.2 PO KL. W ramach tego projektu samoocenę przeprowadza się w 243 jed-



Rysunek 5. Liczba przeprowadzonych diagnoz CAF w polskich organizacjach publicznych według województw

Źródło: opracowanie własne.

nostkach samorządu terytorialnego w 13 województwach. Większość wdrożeń została i jest prowadzona w JST stopnia terenowego oraz w administracji sektora skarbowego. Beneficjentami tych projektów są przede wszystkim te urzędy, które już od wielu lat doskonały swoje funkcjonowanie, bazując na kryteriach normy ISO 9001:2008 i filozofii TQM. Pomimo że wiele projektów jest dedykowanych do urzędów na tzw. ścianie wschodniej, to i tak najwięcej działań w tym zakresie przeprowadza się w organizacjach publicznych województw południowej i centralnej Polski.



Rysunek 6. CAF w Polsce według typów organizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie użytkowników zarejestrowanych w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej [ang. European Institute of Public Administration – EIPA], <http://www.eipa.eu>, dane na dzień 2 października 2011.

Podsumowanie

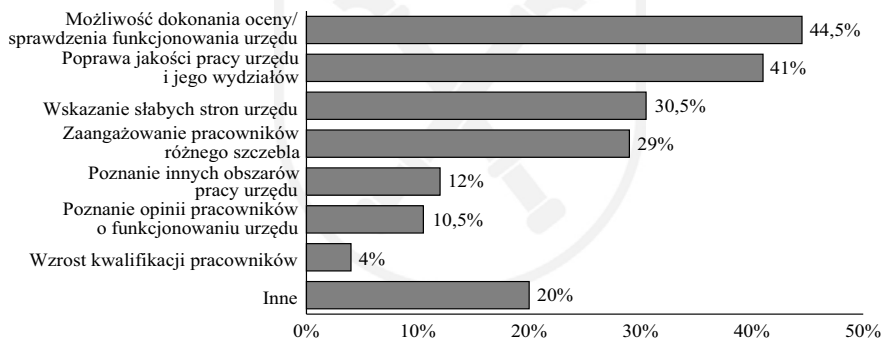
Dotychczasowe doświadczenia autora, wynikające z współuczestniczenia w ponad 40 samoocenach według CAF w urzędach polskiej administracji publicznej, pozwalają na poniższe wnioski:

1. Przy opracowywaniu przetargów na wdrożenie metody CAF w urzędach już na poziomie opracowania zamówienia w wielu przypadkach są popełniane błędy przez osoby odpowiedzialne za postępowanie przetargowe, związane z niezajomością zasad i metodologii samooceny według CAF; stąd często niedopasowanie liczby godzin przeznaczonych na poszczególne kroki samooceny.
2. Istnieje błędne przekonanie, że samoocena wymaga zaangażowania dużego nakładu pracy przez pracowników organizacji, przy jednoczesnym pełnym realizowaniu codziennych zadań.
3. Przygotowując się do przeprowadzenia samooceny według Wspólnej Metody Oceny, nie należy się kierować obiegową opinią, że jest to metoda skierowana wyłącznie do dużych urzędów, np. UM Kraków, UM Warszawa czy też UM Poznań, w których od lat funkcjonuje zarządzanie jakością wg normy ISO 9001, zarządzanie procesowe, budżet zadaniowy itp. Jest to narzędzie, które sprawdza się w małych urzędach gmin, zapoznających się z systemami zarządzania. Dobrym przykładem może być samoocena przeprowadzana w trzynastoosobowym UG Besko w województwie podkarpackim.
4. Twierdzenie, że CAF jest inicjowany oddolnie, jest też co najmniej wątpliwe. Powodzenie przeprowadzenia samooceny zależy przede wszystkim od zaangażowania wyższej kadry zarządzającej urzędu, przy decydującej roli przywódcy – wójta, dyrektora, burmistrza, marszałka, ministra itp.
5. Wybór członków zespołu samooceny bardzo rzadko następuje na podstawie dobrowolnego zgłaszania się pracowników. Jest raczej konsekwencją powołania ich w ramach tzw. demokracji kierowanej, czyli wyboru przez zwierzchników tych pracowników, którzy sprawdzili się przy wcześniejszych projektach realizowanych w urzędzie.
6. Podział metody CAF na fazy i kroki oraz stosowana terminologia nie są wystarczająco czytelne dla urzędników. Być może tym spowodowane są oczekiwania użytkowników CAF związane z ponownym tłumaczeniem broszury „Wspólna Metoda Oceny” lub też opracowaniem podręcznika opisującego metodę, w pełni opartego na realiach polskiej administracji publicznej.
7. Plan doskonalenia powinien być jedynym rezultatem CAF. W wielu przypadkach urzędy skupiają się na ocenie punktowej, a nie na planach doskonalących. Przyznane punkty, w ramach np. grup samooceny, rodzą często niezdrowe emocje i wprowadzają elementy rywalizacji pomiędzy wydziałami urzędu.

8. Istnieje również potrzeba uruchomienia polskiego internetowego forum wymiany doświadczeń w zakresie Wspólnej Metody Oceny. W Polsce informacje dotyczące CAF są rozproszone i nieprzejrzyste. Można je znaleźć na stronach internetowych KPRM, MSWiA oraz wielu firm doradczych i konsultingowych. Strona dotycząca CAF w Europejskim Instytucie Administracji Publicznej (<http://www.eipa.eu>) jest w małym stopniu wykorzystywana przez urzędy polskiej administracji publicznej (zarejestrowano jedynie 248 urzędów na ponad 400, które przeprowadziły samoocenę), a informacje o CAF są w Polsce niepełne.
9. Ważnym elementem jest też potrzeba wsparcia zewnętrznego w urzędach w trakcie przeprowadzania samooceny. Zewnętrzny ekspert to często jedyna osoba w urzędzie, która może zagwarantować sukces CAF.

Pracownicy urzędów, w których przeprowadzono samoocenę, wskazują na liczne zalety Powszechnego Modelu Oceny. Najczęściej wymieniane są:

- usystematyzowanie procesów w urzędzie;
- poprawa jakości pracy zespołowej;
- możliwości wymiany opinii i informacji pomiędzy pracownikami różnych komórek;
- dyfuzja wiedzy pomiędzy pracownikami i urzędem;
- odkrywanie prawdziwych, a nie domniemyanych, słabych stron urzędu;
- wolność od poddania się cudzej (zewnętrznej) ocenie.



Rysunek 7. Zalety CAF

Źródło: na podstawie materiałów konferencyjnych „Systemowe zarządzanie w administracji samorządnej, MSWiA, F5 Konsulting sp. z o.o., Warszawa 08.10.2010.

Przeprowadzone badania opinii o CAF pośród pracowników urzędów po dokonanej samoocenie wskazują na to, że metoda ta pozwala na dokonanie oceny funkcjonowania organizacji (44,5% pozytywnych opinii) i bezpośrednio przyczynia się do poprawy jakości pracy urzędu (41% pozytywnych opinii) (Rys. 6). Samoocena według modelu CAF pozwala też na poznanie opinii pracowników

o funkcjonowaniu urzędu (10,5% pozytywnych odpowiedzi) oraz poznanie innych obszarów pracy organizacji (12%), a także jej mocnych i słabych stron (30,5% pozytywnych ocen).

CAF jest metodą, która z jednej strony poszerza świadomość o funkcjonowaniu urzędu poprzez ujawnienie ukrytych zależności i mechanizmów, a z drugiej pokazuje braki w obszarze zarządzania. Dzięki niej można dostrzec, gdzie leżą rezerwy organizacji i jak po nie sięgnąć. CAF to przede wszystkim pogłębienie samowiedzy o urzędzie, a projekty doskonalące, jakie powstają wkrótce po zakończeniu procesu samooceny, są wynikiem obiektywnego spojrzenia przedstawicieli pracowników oraz analizy słabych i mocnych stron. Reasumując, zastosowanie Modelu Powszechnej Oceny w polskiej organizacji publicznej pozwala na ustalenie takich sposobów pracy, które powodują, że organizacja działa lepiej i skuteczniej, a jej klient jest w pełni usatysfakcjonowany ze świadczonych usług publicznych. Powinien to być jednak proces ciągły, który wymaga nowej kultury pracy, opartej na rzetelności, profesjonalizmie, współpracy i wysokiej etyce pracowników sektora publicznego.

Literatura

- Batko R. (2009), *Zarządzanie jakością w urzędzie gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bugdol M. (2011), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Kolman R., Tkaczyk T. (1996), *Jakość usług – Poradnik*, TNOiK, Bydgoszcz.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Materiały konferencyjne. Projekt 2004/016-829.01.03, Wdrożenie metody CAF w wybranych ministerstwach i urzędach centralnych, WYG International, Warszawa 2007.
- Polska Norma PN-EN ISO 9004:2001, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2001.
- Polska Norma PN-EN ISO 9001:2009, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2009.
- Rączka M., Wysocki S. (2005), *Zarządzanie jakością w urzędzie*, [w:] *Szkolenia generalne dla członków służby cywilnej*. Materiały szkoleniowe, Zeszyt 6, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 23–27.
- Wspólna Metoda Oceny. CAF, 2006 (*The Common Assessment Framework*. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę, http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Polish_2006.pdf (dostęp: 20.09.2009).
- Wysocki S. (2007), *Zastosowanie Modelu CAF do modernizacji administracji*, „Poradnik Urzędnika – Pismo Nowoczesnej Administracji Publicznej”, nr 2.



*mgr Anna Pawłowska*¹
Sekretarz Miasta Częstochowy

OCENA POZIOMU ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO URZĘDU — DOŚWIADCZENIA URZĘDU MIASTA CZĘSTOCHOWY

Streszczenie

Istnieje potrzeba stałego doskonalenia funkcjonowania urzędu administracji samorządowej w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczenia usług publicznych. Działania modernizacyjne powinny się odnosić do uznanego wzorca dobrego urzędu. W treści artykułu przedstawione zostały starania podejmowane w Urzędzie Miasta Częstochowy o profesjonalizację zarządzania, poprzez zastosowanie Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI).

Słowa kluczowe: administracja samorządowa, zarządzanie responsywne, samoocena

Summary

Evaluation of the level of institutional development of office — experience of the local government of Częstochowa

In order for the local administration to satisfactorily fulfil its tasks, its functioning needs to be constantly perfected. Ideally, the modernisation should relate to an established pattern of good offices of the local government. The article presents the efforts made at the Urząd Miasta Częstochowy in order to improve management, by applying the Institutional Development Program.

Keywords: local government administration, public governance, assessment

Wstęp

Funkcjonowanie administracji samorządowej może wywierać istotny wpływ na rozwój wspólnoty lokalnej. W zakresie jej działania znajdują się zarówno sprawy

¹ Doktorantka na Uniwersytecie Jagiellońskim.

typowo proceduralne, regulowane bezpośrednio przepisami prawa, jak i różnorodne zadania dotyczące zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców. Sposób ich realizacji zależy od metodologii przyjętej bezpośrednio na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego. Organy gminy – Prezydent i Rada Miasta – są bezpośrednio wybierane przez mieszkańców i od ich oceny zależy możliwość sprawowania mandatu. Prezydent Miasta jest jednocześnie kierownikiem urzędu i jego sprawcza wola ma w dużym stopniu wpływ na poziom pracy administracji i wypełniania jej służebnej roli wobec wszystkich interesariuszy.

Uzyskanie wysokiej efektywności działań urzędu administracji publicznej wymaga bardzo dobrego rozpoznania zasobów danej organizacji i dokonywania rzetelnej samooceny w celu właściwego doboru metod zarządzania i zaprogramowania rozwoju pozwalającego świadczyć usługi publiczne na coraz wyższym poziomie. Zarządzanie urzędem powinno umożliwiać nieustanny proces uczenia się i rozwoju organizacji.

Samoocena i działania modernizacyjne Urzędu

Jednym z wymiarów profesjonalizmu zarządzania w administracji samorządowej jest cykliczne stosowanie metod samooceny, planowanie działań usprawniających, wdrażanie ich, a następnie ocena postępów, poprzedzająca sformułowanie kolejnego etapu usprawnień.

Przekonujące argumenty za stosowaniem mierników poziomu świadczenia usług publicznych jako elementu nowego myślenia o miejscu i zadaniach administracji publicznej w społecznościach lokalnych zawiera opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową „Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki” pod redakcją Wojciecha Misiąga [Misiąg, 2005].

W Urzędzie Miasta Częstochowy samoocena dokonana została po raz pierwszy w 2004 roku. Wykorzystano do tego metodę Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), opracowaną i zweryfikowaną jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego realizowanego w latach 2001–2004 przez konsorcjum Canadian Urban Institute i Małopolską Szkołę Administracji Publicznej w Krakowie, na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji [Zawicki, Mazur, 2004]. Narzędzie to oferuje czytelną strukturę modelu profesjonalnej administracji samorządowej (w wersji *public governance*) i jest łatwe do zastosowania ze względu na opis interpretacji wyników. Model PRI automatycznie podpowiada, jaki jest stan modelowy w ramach danego kryterium zarządzania, na jakim stadium rozwoju w tym zakresie znajduje się dany urząd oraz jakie narzędzia zarządzania powinno się stosować w tym właśnie momencie.

W praktyce Urzędu Miasta Częstochowy samoocena przeprowadzana była jako działanie integralnie powiązane z realizowanym systemem zarządzania jakością (wg normy ISO 9001 <http://www.czestochowa.pl/samorzad/folder.2006-03-30.2419232261/plonearticle.2006-03-30.0268362648?searchterm=ISO>). W procesie samooceny uczestniczyła kadra kierownicza wysokiego i śred-

niego szczebla zarządzania. Przewodnik do samooceny zawierał szczegółowy opis warunków koniecznych do spełnienia dla uzyskania pozytywnej oceny danego stadium rozwoju, co umożliwiało samodzielne sporządzanie samooceny. Wyniki były prezentowane i omawiane podczas odbywających się corocznie wyjazdowych spotkań samokształceniowych dla kadry kierowniczej Urzędu Miasta Częstochowy. Rezultaty tych prac za rok 2005 opublikowane zostały w raporcie dotyczącym funkcjonowania systemu zarządzania jakością, sporządzonym przez Pełnomocnika ds. Systemu Jakości i zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta, dostępnym dla wszystkich pracowników Urzędu poprzez intranet.

W tabeli 1 przedstawiono wyniki samooceny dokonanej metodą PRI za rok 2005 z zaznaczeniem różnic wynikających z porównania ocen z 2004 roku (w roku 2005 nastąpił wzrost ocen w niektórych kryteriach zarządzania – zostało to zaznaczone przez wyłuszczenie znaku „X” w tabeli). Cyfra „1” oznacza najniższe stadium rozwoju, a cyfra „5” najwyższe.

Tabela 1
Wyniki samooceny UM Częstochowy za 2005 rok, dokonanej metodą PRI

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium rozwoju				
		1	2	3	4	5
I Zarządzanie strategiczne i finansowe	1. Planowanie strategiczne	X	X			
	2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej	X	X			
	3. Wieloletnie planowanie inwestycyjne	X	X	X	X	X
	4. Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów	X	X			
II Organizacja i funkcjonowanie urzędu	5. Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności	X	X	X	X	
	6. Zarządzanie procesami	X	X	X	X	X
	7. Efektywność komunikacji wewnętrznej	X	X	X	X	
III Zarządzanie kadrami	8. System rekrutacji personelu	X	X	X		
	9. System oceny i awansowania pracowników	X	X	X		
	10. System szkoleń i doskonalenia zawodowego	X	X	X		
IV Usługi publiczne, w tym komunalne	11. Standardy świadczenia usług publicznych	X	X	X	X	
	12. Planowanie świadczenia usług publicznych	X	X	X		
	13. Doskonalenie świadczenia usług publicznych	X	X			
V Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	14. Komunikacja i partycypacja społeczna	X	X	X		
	15. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	X	X	X	X	
	16. Wspieranie inicjatyw społecznych	X	X	X	X	X
VI Stymulowanie rozwoju gospodarczego	17. Program rozwoju gospodarczego	X	X	X		
VII Zarządzanie projektami	18. System zarządzania projektami	X	X			
VIII Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	19. Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego	X	X	X	X	
IX Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	20. Kształtowanie postaw etycznych	X	X	X		

Źródło: Raport z funkcjonowania systemu zarządzania jakością w Urzędzie Miasta Częstochowy (2006), dokument wewnętrzny, publikacja: intranet.

Na podstawie rezultatów dokonywanej samooceny podejmowane były w Urzędzie Miasta Częstochowy działania naprawcze i modernizacyjne. Do szczególnie cennych usprawnień pomiędzy samooceną dokonaną w roku 2004 i 2005 zaliczyć można opracowanie algorytmów do wewnętrznych procesów pracy i zaimplementowanie ich do obowiązującego w Urzędzie elektronicznego systemu zarządzania dokumentami. Opracowany został również Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta Częstochowy, udostępniony do publicznej wiadomości za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Miasta oraz w Biurze Obsługi Interesanta. Dla pracowników zorganizowane zostały szkolenia z zakresu etyki.

Niska ocena w obszarze zarządzania kadrami była motywacją do podjęcia prac o długofalowym charakterze. Doraźnie dokonano oceny wewnętrznych procedur rekrutacji i oceny pracowników. W dłuższej perspektywie zaplanowane zostały prace związane z wdrożeniem profesjonalnego modelu zarządzania zasobami ludzkimi (HRM). Wymagało to inwestycji w kapitał ludzki i usprawnienia procesów związanych z zarządzaniem kadrami, z wykorzystaniem elektronicznych narzędzi ułatwiających kojarzenie tych procesów.

W 2008 roku podpisana została umowa na zakup i wdrożenie zintegrowanego informatycznego systemu zarządzania kadrami i płacami TETA Personal.NET oraz TETA HRM. Prace wdrożeniowe trwały prawie dwa lata i związane były z wieloma trudnościami. Do najistotniejszych z nich zaliczyć trzeba dokonującą się w tym czasie zmianę ustawy o pracownikach samorządowych, brak wystarczających zasobów firmy do realizacji zlecenia na rzecz podmiotu administracji publicznej oraz zmianę polityczną, jaka dokonała się w międzyczasie w gminie Miasta Częstochowy. Ostatecznie wdrożenie tego systemu nie objęło wszystkich zaplanowanych zmian.

W 2009 roku uzyskano dofinansowanie w wysokości 3 173 364,50 zł na realizację projektu „Profesjonalny Urząd”, przygotowanego przez spółkę „Certes” na potrzeby Urzędu Miasta Częstochowy, w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytetu Dobre Rządzenie, działania Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. Podstawą do sporządzenia wniosku o dofinansowanie były wyniki Analizy Instytucjonalnej dokonywanej na podstawie Programu Rozwoju Instytucjonalnego Gminy (PRI). Zakładany przez projekt rozwój umiejętności pracowników dotyczył w szczególności: oceniania pracowników, roli kierownika w organizacji, wartościowania stanowisk pracy, zarządzania projektowego i negocjacji społecznych. Za główny cel projektu przyjęto przygotowanie kadry kierowniczej i kluczowych pracowników oraz systemu organizacyjnego Urzędu Miasta Częstochowy do wprowadzenia wartościowania stanowisk pracy oraz zaawansowanego podejścia do zarządzania przedsięwzięciami realizowanymi w Urzędzie metodą projektową. Projekt ten, z pewnymi modyfikacjami wynikającymi ze zmiany władzy politycznej, jest obecnie realizowany. Przeprowadzone dotychczas szkolenia były na wysokim poziomie i spotkały się z bardzo dużym uznaniem kadry kierowniczej i uczestniczących w nich pracowników.

Od 2009 roku Urząd Miasta Częstochowy brał udział również jako partner w działaniach związanych z aktualizacją metody Planowania Rozwoju

Instytucjonalnego w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach” priorytetu V Dobre Rządzenie programu operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowanego przez konsorcjum w składzie: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (lider projektu), Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich. Powstałe w wyniku tego projektu publikacje zawierają informacje niezbędne do dokonania oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego – obszary i kryteria zarządzania wraz ze szczegółowym opisem merytorycznym i dotyczącym zasad oceniania [Zawicki, 2010]. Aktualizacja tej metody polegała m.in. na szerszym wprowadzeniu elementów *public governance*.

Aktualnie model PRI składa się z 5 obszarów zarządzania, w ramach których znajdują się szczegółowe kryteria zarządzania:

- przywództwo i strategia (obejmujące ocenę przywództwa i zarządzania strategicznego);
- zarządzanie zasobami i procesami (obejmujące zarządzanie finansami, mieniem jednostki samorządu, zarządzanie przestrzenią, technologiami informacyjnymi, zarządzanie procesami oraz projektami);
- zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji (ocena funkcji planowania, rekrutacji, motywowania, oceny oraz doskonalenia zawodowego i etyki);
- partnerstwo (ocena wymiaru komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego, partnerstwa publiczno-publicznego, współpracy z przedsiębiorcami i partnerstwa publiczno-prywatnego);
- zarządzanie usługami publicznymi (administracyjnymi, społecznymi i technicznymi oraz specyficzną usługą: wspierania rozwoju gospodarczego).

Z przeprowadzonej powtórnie w 2011 roku samooceny wynika, że działania Urzędu Miasta podjęte w obszarze **zarządzanie kadrami** przyniosły pozytywne rezultaty. Mieszczące się w obszarze **zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji** kryterium **planowanie, rekrutacja i selekcja** osiągnęło najwyższe, piąte stadium rozwoju.

Czynniki wspomagające i utrudniające zmianę

Z perspektywy kilkuletnich doświadczeń związanych z dokonywaną samooceną i modernizacją funkcjonowania Urzędu Miasta można stwierdzić, że czynnikami sprzyjającymi tym działaniom były:

- silne przywództwo (Prezydent Miasta – sprzyjający wszelkim działaniom proinnowacyjnym),
- pozytywna atmosfera pracy i odpowiednie wykorzystanie potencjału pracowników-liderów zmian.

Spostrzeżenia te potwierdzają tezy zawarte w książce Petera Druckera, który stwierdza m.in.:

Duch organizacji rodzi się u góry. Organizacja o wielkim duchu bierze się z wielkiego ducha tych u szczytu. Jeżeli duch zanika, dzieje się tak dlatego, że góra się psuje; (...) przywództwo jest czymś najwyższej wagi i doprawdy nie ma go czym zastąpić. (...) Przywództwo polega na ukazywaniu szerszych horyzontów, podnoszeniu wydajności każdego z ludzi, budowaniu osobowości każdego z nich ponad ich naturalne ograniczenia [Drucker, 1994: 177–179].

Metodologicznym błędem popełnionym przy dokonywanej samoocenie było zaangażowanie zbyt małej ilości osób do uczestnictwa w dyskusji prowadzącej do ustalenia jej rezultatów. Analiza instytucjonalna została potraktowana jako informacja dla kierownictwa urzędu, uzasadniająca potrzebę działań modernizacyjnych. W ustalaniu poszczególnych ocen uczestniczyła kadra kierownicza wysokiego i średniego szczebla. Mimo publicznej dostępności wyników brak zaangażowania grup pracowniczych w poszczególnych elementach oceny mógł negatywnie wpłynąć na optymalizację wyników. Do tego rodzaju wniosków skłania ocena przebiegu szkoleń realizowanych w ramach projektu „Profesjonalny Urząd”. Udział zróżnicowanej grupy pracowniczej przy dokonywaniu oceny pracy Urzędu Miasta (z wykorzystaniem metodologii SWOT), w warunkach profesjonalnie zorganizowanej dyskusji, miał bardzo ciekawy przebieg i rezultaty.

Zaangażowanie pracowników ma również istotny wpływ na trwałość efektów wprowadzanych rozwiązań innowacyjnych. Z perspektywy czasu i zmian, które się dokonywały w konsekwencji zmiany na stanowiskach politycznych, widoczne jest, że najbardziej trwale rezultaty dotyczą tych elementów wdrożeń, w których od samego początku zaangażowani byli pracownicy z różnych poziomów struktury organizacyjnej Urzędu. Jest to trudne do realizacji, uwzględniając obowiązki wynikające z normalnej pracy Urzędu, ale warto się o to starać ze względu na skuteczność wprowadzanej zmiany.

Wnioski końcowe

Powyżej zostały opisane działania podejmowane przez Urząd Miasta Częstochowy w konsekwencji wyników Analizy Rozwoju Instytucjonalnego. Samoocena pracy urzędu okazała się istotnym stymulatorem do wprowadzania usprawnień w procesie zarządzania. Innym ważnym bodźcem do podejmowania działań modernizacyjnych w organizacji pracy Urzędu jest wymiana doświadczeń. Z perspektywy Częstochowy, jako podmioty aktywnie wspierające tę wymianę doświadczeń i wszelką działalność innowacyjną wymienić należy Związek Miast Polskich i Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”. Niestety, brak jest wystarczających działań systemowych wspierających rozwój administracji na poziomie władz państwowych. Profesjonalizacja pracy urzędu administracji publicznej jest procesem żmudnym i długotrwałym. Jednostkowy urząd funkcjonuje w przestrzeni prawnej i publicznej, a wynikające z nich uwarunkowania nie zawsze sprzyjają podejmowaniu oddolnych działań modernizacyjnych. Interesująco na temat barier profesjonalizacji zarządzania w Polsce wypowiedział się Tomasz Potkański

na V Kongresie Obywatelskim, stwierdzając, iż większość z tych przeszkód ma charakter systemowy i odpowiedzialność za ich usunięcie ponoszą władze państwowe, a więc każdy kolejny rząd i parlament [Potkański, 2010].

Wydaje się, że świadomość takiego stanu rzeczy istnieje również na poziomie rządowym, o czym świadczyć może treść Raportu „Polska 2030” [Boni, 2009: 325–329]. Sprawne państwo zostało zaliczone do jednego z dziesięciu najważniejszych wyzwań rozwojowych. W treści tego raportu czytamy m.in.:

Poza reformą samorządową kwestie organizacji zarządzania administracją centralną nie zostały po 1990 r. podjęte w sposób globalny i systematyczny. Jest to prawdopodobnie główną przyczyną niskiej efektywności rządu. Dominujące resortowe, a nie horyzontalne podejście do rozwiązywania problemów i formułowania polityk wskazuje na rosnące niedopasowanie tej struktury do wyzwań rozwojowych Polski. (...) W najbliższej przyszłości punktem wyjścia wszelkich procesów poprawy efektywności administracji publicznej powinna być praktyczna diagnoza głównych obszarów jej operacyjnej niewydolności. Zanim polska administracja będzie w stanie skorzystać z najbardziej nowoczesnych instrumentów zarządzania, będzie musiała na nowo „nauczyć się” podstawowych procesów w sferze planowania, zarządzania i kontroli.

Niestety konsekwencją przedstawionej w tym dokumencie diagnozy i wizji rozwoju nie stały się uporządkowane działania operacyjne stymulujące modernizację administracji.

Literatura

- Boni M. (red.) (2009), *Polska 2030, Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf (dostęp: 12.04.2011).
- Drucker P. (1994), *Praktyka zarządzania*, Czytelnik, Kraków.
- Misiąg W. (red.) (2005), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Potkański T. (2010), *Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie terytorialnym*, [w:] C. Trutkowski (red.) *Rozwój lokalny: Bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia*, V Kongres Obywatelski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004), *Program Rozwoju Instytucjonalnego – Analiza Instytucjonalna Urzędu Gminy, Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Zawicki M. (red.) (2010), *Analiza instytucjonalna gminy: Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, www.pri.msap.pl (dostęp: 12.04.2011).



*mgr Beata Jalocho*¹

Uniwersytet Jagielloński
Accounting Plaza Central Europe

mgr Szymon Jalocho

Koordynator Portfela Projektów, Comarch S.A.

PROBLEMATYKA WDROŻEŃ PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH²

Streszczenie

Artykuł omawia problematykę wdrożeń projektów informatycznych w instytucjach publicznych z perspektywy wykonawcy, czyli instytucji biznesowej. W projektach realizowanych wspólnie przez instytucje publiczne oraz firmy niejednokrotnie mamy do czynienia z licznymi nieporozumieniami, wynikającymi ze specyfiki zarządzania organizacjami różnych sektorów oraz ich odmiennym podejściem do realizacji projektów.

Wstęp do artykułu stanowi omówienie specyfiki projektów informatycznych. Następnie przedstawiona została charakterystyka instytucji publicznej jako zamawiającego (klienta). Uwaga zwrócona została również na prawne ograniczenia projektów realizowanych na zlecenie polskich instytucji sektora publicznego. W dalszej części referatu omówiono problemy i wyzwania procesu wdrożeniowego projektów. Autorzy przedstawiają proces wdrażania systemów IT w instytucjach publicznych z punktu widzenia praktyki i teorii oraz wskazują przyczyn ich niepowodzeń.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektami IT, projekt publiczny, wdrożenie IT

Summary

Issues of IT project imlementation process in public institutions

The article deals with the problem of IT project implementation process in polish public institutions from contractors' (who represent business companies) point of view. In projects which are carried out together by public institutions and privately held companies, many times we have to

¹ Doktorantka, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Marketing Supervisor, Accounting Plaza Central Europe.

² Artykuł w formie referatu był prezentowany na IV International PMI Poland Congress zorganizowanym przez Project Management Institute Poland Chapter w Warszawie w dniach 5–6 listopada 2009.

face misunderstandings which arise due to differences between these types of institutions and different ways of managing projects.

The paper is organized as follows. Introduction presents unique features of IT projects. Next, authors present public institution (as clients ordering IT solutions) and restrictions (including legal constraints) which they have to follow while implementing IT solutions. Then article presents problems and challenges of implementation process. The authors present process of IT project implementation from theoretical and practical point of view and show reasons of IT project failures and challenges of implementation process of IT projects in public institutions.

Keywords: IT project management, public project, project implementation

Wstęp

Administracja publiczna jest jednym z największych (o ile nie największym) zlecniodawców w każdym kraju zarówno pod względem liczby, jak i wartości prowadzonych przedsięwzięć informatycznych [Dałkowski, 2000]. Tylko w Stanach Zjednoczonych roczne wydatki rządowe na systemy informatyczne sięgają kwoty około 100 mld dolarów [Vann, 2004]. Administracja publiczna w Polsce to bardzo ważny partner dla sektora IT, zbyt ważny, aby móc ignorować powtarzające się problemy podczas realizacji projektów wdrożeniowych.

Realizacja projektów informatycznych, w których zamawiającym (klientem) jest organizacja publiczna, obwarowana jest szeregiem obostrzeń prawnych, które determinują kształt rozwiązań oraz wpływają na przebieg wdrożenia systemu. Powszechnie przyjmuje się, że organizacje sektora publicznego działają w warunkach odmiennych od sektora przedsiębiorstw. Pomimo iż metodologia zarządzania projektami wydaje się być sprzeczna z tradycją centralizmu i hierarchiczności charakterystyczną dla sektora publicznego, instytucje publiczne coraz chętniej realizują swoje cele poprzez działania projektowe. Wykonanie zadań związanych z informatyzacją oraz cykl budowy i wdrożenia systemów informatycznych następują w sposób naturalny poprzez projekty.

Instytucje publiczne wybierają jako dostawców rozwiązań informatycznych zazwyczaj firmy prywatne, co spowodowane jest między innymi przez czynniki takie jak obniżenie kosztów systemów IT ze względu na konkurencję między dostawcami, a także większą innowacyjność dostawców prywatnych i bardziej wykwalifikowaną kadrę [OECD, 2001]. Zakłada się również, że sektor publiczny nie powinien produkować tego, co można zakupić w sektorze prywatnym, a ponadto jednostki sektora publicznego powinny koncentrować się na swoich podstawowych zadaniach statutowych, wśród których zazwyczaj nie ma budowy systemów IT [OECD, 2001].

Podatnicy coraz częściej porównują sektor publiczny do sektora prywatnego, oczekując wyższej jakości usług publicznych, a nieudane wdrożenia systemów IT w sektorze publicznym poddawane są szerokiej dyskusji. Zarządzanie wdrożeniami systemów informatycznych jest ważnym elementem dyskusji podejmowanych zarówno po stronie praktyków, jak i teoretyków dyscypliny.

Niniejszy artykuł przedstawia zagadnienia związane z wdrożeniami systemów informatycznych w polskich instytucjach publicznych oraz obwarowania prawne towarzyszące temu procesowi z punktu widzenia wykonawcy.

Specyfika projektów informatycznych w sektorze publicznym

W zakresie podstawowych założeń dotyczących obszarów, jakie obejmuje zarządzanie projektem (m.in. zarządzanie komunikacją, jakością, czasem itp.), projekty informatyczne w sektorze publicznym niczym nie różnią się od przedsięwzięć realizowanych w innych branżach. Różnice uwypuklają się w aspektach takich jak: cykl życia projektu informatycznego, innowacyjność rozwiązań, ryzyko. Projekty informatyczne mają zazwyczaj niestandardowy charakter, dzięki czemu wdrażane są rozwiązania specyficzne dla danej organizacji.

Stuart Bretschneider [1990] na podstawie badań około 1000 organizacji sektora publicznego i przedsiębiorstw przedstawił różnice pomiędzy nimi, które mogą mieć wpływ na wdrożenie systemów IT. Polegają one m.in. na większej współzależności charakteryzującej działania podejmowane w sektorze publicznym, opóźnieniach związanych z koniecznością stosowania się do określonych procedur w sektorze publicznym, a także na tym, że zarządzający projektem po stronie instytucji publicznej muszą stawiać czoła większej liczbie biurokratycznych obostrzeń niż pracownicy przedsiębiorstw [Bretschneider, 1990].

W przypadku projektów informatycznych przed fazą projektową występuje faza wyboru dostawcy oprogramowania lub firmy wdrożeniowej oraz negocjowanie warunków umowy. Faza ta ma wpływ na warunki realizacji projektu, zwłaszcza przy pracach realizowanych na rzecz sektora publicznego, ze względu na to, że kształt umowy oraz warunki realizacji projektu zdefiniowane są często jeszcze przed rozpoczęciem fazy wyboru dostawcy. Zgodnie jednak z metodami prowadzenia projektów umowa między zamawiającym a wykonawcą oraz inne aspekty organizacyjne są źródłami zewnętrznymi w stosunku do projektu [Project Management Institute, 2004].

Specyfiką większości projektów informatycznych jest to, iż w wyniku ich wdrożenia zmienia się sposób pracy organizacji. Naturalnym zachowaniem człowieka jest niechęć do zmian. Każda zmiana zachowań czy też sposobu pracy budzi opór. Produkty wdrożeniowych projektów informatycznych wpływają na sposób pracy zatrudnionych i na samą organizację. Wdrożony system przechowuje informacje, które pozwalają na kontrolę pracowników i bardziej obiektywne mierzenie efektywności ich pracy; nierzadko wpływa też na redukcję zatrudnienia w danej instytucji. Wszystko to powoduje negatywne reakcje przyszłych użytkowników systemu. Przyszły użytkownik, który podchodzi pasywnie lub wręcz przeciwstawia się współpracy z wykonawcą projektu, bardzo mocno wpływa na ryzyka i możliwe niepowodzenie projektu informatycznego.

Często też system spotyka się z gwałtowną krytyką użytkowników, którzy pierwszy raz mają możliwość z nim się zaznajomić. Zgłaszane poprawki i postulaty zaczynają przekraczać ustalony w umowie zakres zmian. Dlatego definiowa-

nie wymagań oraz weryfikacja ich realizacji są jednymi z najtrudniejszych elementów projektu informatycznego. Złe zrozumienie wymagań zamawiającego powoduje niepoprawny sposób implementacji lub konfiguracji funkcjonalności. Podczas weryfikacji wdrożenia projektu rodzi się w takim przypadku konflikt – zamawiający całkiem inaczej wyobrażał sobie funkcjonalność, a wykonawca zrealizował ją tak, jak wyobraził sobie na podstawie opisu przedstawionego przez zamawiającego. Analiza przedwdrożeniowa jest niezwykle ważna dla realizacji projektu IT w sektorze publicznym. Ma ona na celu uszczegółowienie wymagań zawartych w SIWZ (Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia). Analiza przedwdrożeniowa często odbywa się w formie spotkań przedstawicieli wykonawcy z pracownikami zamawiającego, poprzedzonych analizą przekazanej dokumentacji. Same spotkania mają bardzo różny przebieg, duży wpływ ma dojrzałość organizacji oraz jej doświadczenie projektowe. W organizacjach o mniejszej świadomości projektowej etap analizy postrzegany jest jako mniej ważna część projektu, w czasie której niewiele się dzieje, w skrajnych przypadkach spotkania analityczne traktowane są jako zło konieczne i są skracane do minimum.

Problemem podczas spotkań analitycznych przeprowadzanych w organizacjach administracji publicznej bywa język używany przez każdą ze stron. Trudno otrzymać jednoznaczny dla obu stron opis wymagań, jeśli jedna strona przekazuje informacje w języku urzędowym, a druga postrzega system jako zbiór procedur i algorytmów umieszczonych w kodzie. Wina leży zazwyczaj po obu stronach – ze strony zamawiającego brakuje pracowników, którzy znają zasady działania systemów informatycznych, a po stronie wykonawcy często nie ma osób, które dobrze znają przepisy prawa lub specyfikę działania danej organizacji.

Jeżeli zarówno po stronie wykonawcy, jak i zamawiającego pojawia się chęć szybkiego pokazania pierwszych efektów projektu oraz przejścia do „prawdziwego” projektu czy konfigurowania systemu, etap analizy przedwdrożeniowej nie zostaje należycie przeprowadzony. Kompletowanie dokumentu analizy skutkuje wówczas kompromisami oraz przenoszeniem ustaleń na następne etapy projektu, co w późniejszych etapach skutkuje głównie sytuacjami konfliktowymi lub niepotrzebnym zwiększeniem kosztu projektu.

Realizacja projektów IT w organizacjach publicznych — obwarowania prawne na rynku polskim

W polskim ustawodawstwie odwołania do pojęć z zakresu informatyzacji są obecne w ponad 180 ustawach i 860 innych aktach prawnych [Marciński, 2009]. Jako instrumenty wsparcia procesu informatyzacji państwa wymieniane są następujące ustawy: Ustawa o działach administracji rządowej, Ustawa o podpisie elektronicznym, Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych, Ustawa o ochronie danych oso-

bowych, Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne.

Przepisy Ustawy o informatyzacji stosuje się do szeregu jednostek publicznych, m.in.: organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów [Marciński, 2009]. Kluczowe zagadnienia regulowane w Ustawie o informatyzacji to m.in.: ustanowienie Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu (sektorowych i ponadsektorowych), ustalenie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej pomiędzy podmiotami publicznymi, dostosowanie systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, dostosowanie rejestrów publicznych do minimalnych wymagań w zakresie wymiany danych rejestrowych w formie elektronicznej pomiędzy systemami teleinformatycznymi i podmiotami publicznymi, możliwość dedykowanego wsparcia finansowego przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego [Bogucki, 2009].

Obwarowania prawne oznaczają, że (teoretycznie) instytucja publiczna będąca zamawiającym w projektach informatycznych nie może zupełnie dowolnie ustalać oczekiwanych parametrów danego rozwiązania. Jednocześnie ustawa wprowadza ważny z punktu widzenia wykonawcy zapis o „Niedyskryminacyjnym stosowaniu różnych technologii teleinformatycznych w systemach realizujących zadania publiczne” (art.13 p.2 pp.1).

Wymogi oczekiwanego rozwiązania zamawiający określa w SIWZ, który to dokument ma ogromny wpływ na przebieg późniejszego procesu wdrożenia systemu. Jeżeli zamawiający nie dysponuje wystarczającą ilością czasu, bądź też nie ma odpowiednio przygotowanej kadry, która jest w stanie skonstruować listę wymagań w odniesieniu do planowanego przedmiotu projektu informatycznego w SIWZ, zdarza się, że zamawiający nie przygotowuje dokładnego opisu przedmiotu zamówienia. Starając się ograniczyć ryzyko otrzymania przedmiotu zamówienia niespełniającego wymagań, wprowadza bardziej restrykcyjne warunki udziału w postępowaniu, ograniczając w postępowaniu przetargowym udział firm o małym doświadczeniu [Nyczaj, 2009]. Wysokie oczekiwania zamawiającego co do doświadczenia wykonawcy spełniają zazwyczaj duże firmy informatyczne. Jeżeli budżet zamawiającego jest przy tym niski, do przetargu przystępują duże, doświadczone firmy, które wykonując projekt „po kosztach”, liczą na ewentualne przyszłe zlecenia i zyski.

Wszystkie projekty publiczne, również projekty IT, są obwarowane przepisami Ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Szereg projektów informatycznych realizowanych przez polski sektor publiczny (zarówno rządowych, jak i samorządowych) jest ponadto finansowanych (w różnym zakresie) ze środków Unii Europejskiej lub funduszy Banku Światowego, co nakłada na projekty dodatkowe obwarowania prawne. Instytucja publiczna będąca zamawiającym ma prawo

wymagać od wykonawcy³ dokumentów potwierdzających spełnianie przez niego norm jakościowych (np. norm ISO 9001:2000 w zakresie wytwarzania i wdrażania oprogramowania) oraz potwierdzenia stosowania metodyki zarządzania projektami (najczęściej Prince2 lub równoważnej) [Nyczaj, 2009]. Należy pamiętać również, że podmioty publiczne działają na podstawie Ustawy o finansach publicznych, która narzuca ostry reżim zarządzania budżetem jednostki.

Wdrożenia systemów informatycznych w instytucjach publicznych

Wdrożenie projektu informatycznego definiujemy jako proces polegający na uruchomieniu rozwiązania informatycznego u klienta. Wdrożenie może być oparte na implementacji gotowego rozwiązania komercyjnego, jak również zupełnie nowego rozwiązania dedykowanego danemu klientowi. Zazwyczaj jednak, nawet gdy wdrożenie polega na zastosowaniu u klienta komercyjnego rozwiązania, istnieje potrzeba wykonania dodatkowych prac programistycznych związanych z niezbędną konfiguracją systemu, wprowadzeniem nowych bądź też modyfikacją istniejących funkcjonalności (tzw. kastomizacja systemu) [Flasiński, 2006].

W przypadku wyboru przez klienta gotowego rozwiązania informatycznego, niewymagającego budowy od podstaw, wyróżniamy trzy główne fazy projektu wdrożeniowego: analizy przedwdrożeniowej, wyboru rozwiązania informatycznego i negocjacji z dostawcą rozwiązania oraz fazę właściwego wdrożenia rozwiązania informatycznego. Mariusz Flasiński [2006] definiuje wdrożenie rozwiązania informatycznego jako proces złożony z czterech głównych elementów: przygotowania organizacyjnego wdrożenia, projektowania wdrożenia, wdrożenia systemu oraz startu produktywnego i funkcjonowania systemu. Wdrożenie systemu to podstawowa faza projektu informatycznego (wdrożeniowego). Składa się ona z 7 etapów: prac programistycznych, kastomizacji, podstawowej konfiguracji systemu, szkolenia użytkowników końcowych, szkolenia administratorów systemu, testowania konfiguracji podstawowej systemu i testowania konfiguracji finalnej systemu [Flasiński, 2006].

Wdrożenie jest przedsięwzięciem wieloaspektowym i składa się z większej liczby czynności, nie tylko technicznych (np. migracja baz danych ze starego systemu, testowanie przeciążeniowe systemu, definiowanie praw dostępu dla użytkowników itp.). Jest ono również związane ze szkoleniem klienta, wdrożeniem modelu rozwiązania, organizacją i zarządzaniem projektem. W przypadku wdrożenia systemu informatycznego w instytucji publicznej specyfika zasadniczych faz samego projektu wdrożeniowego nie różni się zbytnio, zarówno gdy

³ Zgodnie z zapisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.

opieramy się na gotowym rozwiązaniu (produkcje), jak i gdy system tworzony jest od podstaw na potrzeby zamawiającego.

Elementem bardzo istotnym dla wdrożenia projektu w instytucji publicznej, poprzedzającym sam proces jego realizacji i mającym bardzo duży wpływ na jego kształt, jest ogłoszenie przetargu publicznego. Ogłaszając przetarg, zamawiający ma obowiązek zdefiniować wymagania stawiane systemowi oraz podać warunki realizacji umowy, a w szczególności termin realizacji umowy, warunki współpracy z wykonawcą oraz procedury odbiorowe (Ustawa Prawo Zamówień Publicznych). Z wyłączeniem pewnych sytuacji opisanych w Ustawie (brak możliwości przewidzenia bieżącej sytuacji w momencie ogłaszania przetargu lub gdy zmiana jest korzystna dla zamawiającego) zakres wymagań oraz warunki realizacji dla starych umów⁴ są niezmiennie przez cały okres trwania umowy. Dla nowych umów⁵ możliwość zmiany w stosunku do oferty musi zostać przewidziana już na etapie specyfikacji warunków zamówienia.

Biorąc pod uwagę specyfikę przetargów publicznych w Polsce związaną z częstymi odwołaniami i przeciągającym się procesem wyboru dostawcy, nie rzadko zdarza się, że podczas realizacji projektu wymagania zdefiniowane przez zamawiającego dezaktualizują się. W okresie od momentu ogłoszenia przetargu do rozpoczęcia faktycznej realizacji projektu może nastąpić wiele zmian. Cały czas mamy do czynienia z postępem technologicznym, nowe wersje aplikacji pojawiają się średnio raz do roku, nowe wersje systemów operacyjnych wchodzi na rynek co 2–3 lata. Jeśli zamawiający precyzyjnie określił wersję oprogramowania, która ma zostać użyta w projekcie, to najczęściej nie będzie to już najnowsza, dostępna w momencie instalacji. Niezmiennność warunków określonych w SIWZ w powiązaniu z ich dość ogólnym zapisem oraz hasłowością w sytuacjach konfliktowych może być podłożem sporów. Dotyczy to głównie tych aspektów, które obie strony błędnie uznały za oczywiste i niewymagające wyjaśnień lub pytań.

W trakcie wdrażania systemu następuje proces szkolenia pracowników klienta. Szkolenia mogą być podzielone na wstępne dla kluczowych pracowników, szkolenia dla użytkowników końcowych itp. Amoako-Gyampah Kwasi podaje, iż szkolenia w trakcie procesu wdrażania systemów IT są kluczowe ze względu na kształtowanie postawy akceptacji nowego systemu przez użytkowników końcowych [Kwasi, 2004]. Szkolenia wdrożeniowe mają za zadanie rozbudzić chęć współpracy pomiędzy pracownikami zamawiającego i klienta, budować zaufanie i osiągać cele wdrożenia nowej technologii.

⁴ Dla umów podpisanych przed nowelizacją Ustawy z dnia 4.09.2008 r.

⁵ Dla umów podpisanych po nowelizacji Ustawy z dnia 4.09.2008 r.

Przyczyny niepowodzeń we wdrożeniach systemów IT w instytucjach publicznych

Zdaniem Alona Peleda publiczne projekty IT przekraczają budżet, nie mieszczą się w harmonogramie i produkują mniejsze korzyści niż oczekiwane [Peled, 2000]. Ciągłe pojawiają się głosy, że sektor publiczny nie radzi sobie z realizacją projektów informatycznych. Jak pisze „The Economist”: „Administracja publiczna ma problemy z zakupem systemów informatycznych (...) duże projekty są trudne do zarządzania, niezależnie czy przez biznes, czy administrację, ale problemy najtrudniejsze do rozwiązania wynikają ze specyfiki sektora publicznego” [The Economist, 2002, cyt. za: Vann, 2004].

Od końca lat 60. badacze tematyki zarządzania projektami poszukują czynników determinujących sukces projektu. Pomimo lat badań i rozwoju profesjonalnych organizacji zajmujących się zarządzaniem projektami wyniki wielu projektów nadal rozczarowują interesariuszy. Jak pokazują badania Standish Group [Legris, Colletette, 2006], 15% projektów wdrożenia systemów IT poniosło porażkę, a jedynie około 34% zostało ukończonych na czas, w ramach planowanego budżetu i przy spełnieniu wszystkich założonych wymagań.

Przyczyn niepowodzeń projektów informatycznych jest wiele, a wśród nich wyróżnić możemy takie jak: nierealistyczne oczekiwania użytkowników wobec projektu, brak wystarczających zasobów niezbędnych do prawidłowej realizacji projektu, niewspółpracujący klient, słabe zarządzanie ze strony dostawcy [Hackney, Pan, Pan, 2008]. Zdarza się również, że przyczyna nieudanego projektu ma swoje źródło w niespełnieniu projektowanych założeń systemu. Jak pokazują jednak badania nad przyczynami porażek projektów informatycznych, niepowodzenia zazwyczaj mają podłoże organizacyjne i społeczne, a nie techniczne [Fitzgerald, Russo, 2005].

Spełnienie oczekiwań użytkowników określone jest przez Project Management Institute jako jedno z głównych kryteriów osiągnięcia sukcesu całego projektu [Project Management Institute, 2004]. Bernadette Szajna i Richard W. Scammell [2008] definiują oczekiwania użytkowników jako „zbiór wierzeń użytkowników systemu dotyczących potencjalnego działania systemu i ich (użytkowników) działania podczas korzystania z rozwiązania”. David Baccarini podaje, że kierownicy projektów IT określają nierealne oczekiwania użytkowników jako trzecie w kolejności z 27 największych ryzyk projektowych opracowanych na podstawie literatury [cyt. za: Petter, 2008].

W projektach publicznych zdarza się, że już do spotkań analitycznych delegowane są przypadkowe osoby, które nie mają dostatecznej wiedzy o funkcjonowaniu organizacji. W wyniku tego może dochodzić do rozbieżności między tym, co system ma oferować (zgodnie z podpisaną umową), a co chciałby w nim widzieć użytkownik. Użytkownik najczęściej chciałby, aby system posiadał jak najwięcej funkcjonalności. W praktyce zdarzają się przypadki takie jak ten, kiedy podczas analizy systemu przepływu i ewidencji danych przedstawiciel zamawiającego

rozszerzył swoje wymagania do systemu finansowo-księgowego dla jednostki centralnej i podległej jej sieci kilkudziesięciu jednostek w całej Polsce.

Na podstawie przeprowadzonych badań James L. Vann [2004] podaje, iż problemy, jakie pojawiają się w projektach IT realizowanych na zlecenie sektora publicznego, to m.in.: przekroczenia kosztów, opóźnienia w stosunku do harmonogramu, brak potrzebnych funkcjonalności, systemy nieprzyjazne użytkownikowi. Przyczyną niepowodzeń bywa też często niedostateczna ilość pracowników z odpowiednim wykształceniem informatycznym po stronie zamawiającego, jak również bardzo wysokie oczekiwania nadzorujących instytucje publiczne wobec projektów w nich realizowanych.

Tak jak projekt jest skomplikowanym i wieloaspektowym przedsięwzięciem, podobnie przyczyny niepowodzeń wdrożeń w instytucjach publicznych nie są oczywiste ani jednoznaczne. Wina leży często tak po stronie zamawiającego, jak i wykonawcy. Przytaczane przykłady wadliwego zarządzania wdrożeniem nie dotyczą wszystkich instytucji publicznych – byłoby to stwierdzenie krzywdzące dla tych instytucji, które mają bogate doświadczenie projektowe oraz doświadczonych pracowników.

Problem błędnie zdefiniowanych wymagań systemu jest niestety zjawiskiem nader często występującym. Przekłada się to na błędy we wprowadzanej konfiguracji oraz wątpliwości podczas weryfikacji wykonanej pracy. Po stronie zamawiającego powoduje to nieuniknioną frustrację użytkowników. Wynika ona z poczucia niezrozumienia ich wymagań oraz pracy z błędnie działającym systemem. Dla wykonawcy błędnie zdefiniowane wymagania to zwiększone koszty projektu oraz ryzyko wykroczenia poza harmonogram, a także narażenia się na złą opinię. Powody błędów w definiowaniu wymagań dotyczą głównie problemów komunikacyjnych, braku doświadczeń projektowych (ze strony zamawiającego) oraz nieznamości specyfiki działania organizacji (ze strony wykonawcy). Zarządzający wdrożeniem projektu informatycznego w instytucji publicznej w celu zminimalizowania ryzyka związanego z błędnie zdefiniowanymi wymaganiami powinien się upewnić, że osoby odpowiedzialne za uzgodnienie szczegółów wymagań mają odpowiednią wiedzę oraz co najmniej zapoznały się z dokumentami (np. ustawami, rozporządzeniami), które definiują działalność organizacji, oraz rozumieją główne cele projektu. Osoby uczestniczące w analizie przedwdrozeniowej powinny pamiętać, że nawet oczywiste wymagania muszą zostać potwierdzone w projekcie. Przyjęcie przez wykonawcę na wstępie założenia, że posiada wiedzę i wyobrażenie o kształcie systemu zamawianego przez klienta, jest złudne, ale jest to ciągle zdarzająca się i niepożądana sytuacja.

Brak precyzyjnego podziału odpowiedzialności po stronie zamawiającego skutkuje obawą przed podejmowaniem jednoznacznych i ostatecznych decyzji. Fakt ten bardzo utrudnia wprowadzanie zmian do funkcjonalności lub konfiguracji wdrażanego systemu. Usprawiedliwieniem dla tej sytuacji, jak również dla zdarzających się zmian ustaleń, są zmiany przepisów prawnych, przy czym instytucje publiczne nie mają wpływu na moment oraz częstotliwość takich zmian. Zarządzający wdrożeniem może się również spotkać z próbami przenoszenia odpowiedzialności na przełożonych lub na osoby na równoległych stanowiskach,

ale z innych działów. Zarządzający wdrożeniem ze strony wykonawcy może zminimalizować ryzyko związane z brakiem decyzyjności osób zaangażowanych w projekt poprzez precyzyjne określenie (na przykład w planie projektu) osób odpowiedzialnych za poszczególne obszary systemu lub też szefów grup analitycznych i zadaniowych. W planie projektu powinna się znaleźć zapisana wprost informacja, że pewne osoby są upoważnione do podejmowania ustaleń w ramach projektu.

Finansowanie instytucji publicznych opiera się w znacznej mierze na środkach budżetowych. Najczęściej nie pozwalają one na ustalanie konkurencyjnych wynagrodzeń w porównaniu do firm prywatnych. Efektem tego jest migracja najlepszych pracowników z urzędów państwowych i samorządowych do firm prywatnych i zapełnianie wakatów osobami mniej doświadczonymi. Związana jest z tym bardzo duża rotacja pracowników oraz konieczność ustawicznego dokształcania nowo przyjmowanych osób. Dla zarządzającego projektem wdrożeniowym często oznacza to współpracę z osobami niedoświadczonymi oraz nieznanymi praktyk i metodyk projektowych. Rotacja pracowników ma również swoje źródło w niestabilności politycznej i wymianie pracowników wraz ze zmianami kadencyjnymi.

Obowiązkiem i zadaniem wykonawcy jest realizacja umowy podpisanej z zamawiającym. Wykonawca jest odpowiedzialny za dostarczenie sprzętu, za instalowanie skonfigurowanego oprogramowania, przeszkolenie użytkowników. Jednak za sukces projektu jako całości odpowiada zamawiający. Jest to fakt, o którym często zapomina się w instytucji publicznej. Utożsamia ona realizację celu z realizacją umowy. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy mogą być zapisy ustawy Prawo Zamówień Publicznych, która przykłada dużą wagę do poprawnej i terminowej realizacji umów wykonywanych na rzecz instytucji publicznych. Efektem braku świadomości ponoszenia współodpowiedzialności za ostateczny sukces projektu przez zamawiającego jest ograniczanie jego zaangażowania w projekt, zamiast działań konstruktywnych i rozwiązywania problemów, a także wyszukiwanie błędów oraz niechęć do ich usuwania; stanowisko, że błędy w systemie są problemem wykonawcy. Powoduje to przeciąganie się prac wdrożeniowych czy też testów systemu, rodzi frustrację użytkowników z powodu ciągle niedziałającego systemu. Zarządzający projektami wdrożeniowymi ze strony wykonawcy od początku realizacji projektu nie powinni dopuszczać do stworzenia wrażenia, że zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za projekt. Zamawiający musi być świadomy, że to on jest pomysłodawcą i odbiorcą projektu, a obowiązkiem wykonawcy jest tylko dostarczenie odpowiedniej infrastruktury oraz narzędzi do osiągnięcia tego celu.

Wyzwania procesu zarządzania wdrożeniem

Poszukując w literaturze definicji „sukcesu projektu”, możemy znaleźć (w literaturze anglojęzycznej) określenie [Greame, Fernandez, 2008] *protean* (zmienny,

zmieniający się). Nawiązuje ono swoim źródłosłowem do greckiego mitu o Proteuszu, bogu mórz południowych. Proteusz miał dar przepowiadania przyszłości, ale aby pozyskać jego przepowiednię, należało go najpierw pojmać, co było niezwykle trudne, gdyż miał on dar zmieniania swej postaci – tak jak dynamicznie zmienia się sytuacja w projekcie.

Sukces projektu informatycznego definiowany bywa na wiele sposobów. Michael D. Myers pisze, że projekt IT jest udany, „kiedy system informatyczny postrzegany jest jako udany przez jego interesariuszy” [cyt. za: Greame, Fernandez, 2008]. Z kolei Nitin Agarwal i Urvashi Rathod [2006] definiują sukces projektu IT jako zachowanie trójograniczenia – czasu, kosztów i zakresu – przy jednoczesnym zadowoleniu klienta z finalnego produktu projektu. Thomas Greame i Walter Fernandez [2008] podają, iż „sukces, w przypadku projektów IT nie jest »czarno-biały« – jest złożeniem udanego wdrożenia i sukcesu samego systemu”. Tak więc udane wdrożenie projektu IT postrzegane jest jako niezbędny element jego ogólnego sukcesu.

Jak zatem możemy się przyczynić do sukcesu projektu wdrożeniowego realizowanego w instytucji publicznej, polepszając jakość wdrożenia we współpracy zamawiający–wykonawca?

Badania wskazują [Legris, Colletette, 2006], że jedną z bardzo częstych przyczyn porażki projektów informatycznych jest słabe zarządzanie procesem wdrożenia, wynikające z braku dostatecznego zaangażowania się w niego wszystkich interesariuszy, również po stronie klienta. Paul Legris i Pierre Colletette [2006] na podstawie przeprowadzonych badań i analizy literatury podają, iż w procesie wdrożenia bardzo często nacisk kładziony jest na aspekty technologiczne, natomiast zaniedbany jest sam proces zarządzania wdrożeniem, zwłaszcza takie jego elementy jak zarządzanie relacjami z interesariuszami oraz zarządzanie zmianą. Potwierdzają to badania Deloitte Consulting [1998], w których uczestnicy wdrożeń projektów informatycznych systemów ERP mieli za zadanie wskazać główne przeszkody w procesie wdrożenia. Aż 57% ankietowanych stwierdziło, że największe problemy związane były z zarządzaniem zmianą, kompetencjami po stronie personelu, szkoleniami, konsultantami i wsparciem ze strony zarządzających wyższego szczebla.

W procesie zarządzania wdrażaniem systemu informatycznego ważne jest takie zarządzanie interesariuszami, aby przyczyniali się do sukcesu projektu. Istotną funkcję w projektach informatycznych realizowanych ze środków publicznych pełnią niezależni konsultanci zewnętrzni. Nie są oni obecni w każdym tego typu projekcie, ale pojawiają się w coraz większej ich liczbie. Osoby takie są formalnie niezależne od zamawiającego oraz wykonawcy, chociaż swoje obowiązki pełnią zazwyczaj na zlecenie zamawiającego. W większości przypadków zewnętrzni konsultanci są zaangażowani w projekt od momentu tworzenia jego założeń, biorą udział w fazie przedprojektowej (tworzenie SIWZ) oraz całej fazie projektowej. Zewnętrzny konsultant jest angażowany najczęściej przez te organizacje, które mają mniejsze doświadczenie projektowe, lub gdy organizacja nie ma kompetencji w danej dziedzinie (np. jeżeli w grę wchodzi innowacyjne rozwiązanie informatyczne). Osoby takie, aktywnie angażując się w projekt, sta-

nowią mocne wsparcie dla zamawiającego, są swego rodzaju tłumaczem między dwiema stronami projektu. Działając obiektywnie, bez faworyzowania którejś ze stron i szukając konstruktywnych rozwiązań, mocno zwiększają szanse na powodzenie projektu.

Użytkownicy końcowi nowego systemu zazwyczaj reagują opornie na zmiany, jakie pojawiają się wraz z jego wdrożeniem. Legris i Collerette [2006] sugerują, że na etapie wdrożenia systemu bardzo ważna jest informacja ze strony zarządzających projektem, która ma płynnie przeprowadzić użytkowników końcowych przez proces wdrożenia.

Stosowanie metodyk projektowych nie jest kluczem, który zapewni nam sukces przedsięwzięcia, ale może się do niego znacząco przyczynić. Stosowanie metodyki projektowej podczas realizacji projektu w instytucji publicznej umożliwia przede wszystkim bardziej klarowną wymianę informacji i ujednoczenie „języka” projektu. Metodyki projektowe definiują pojęcia, którymi posługujemy się w procesie realizacji projektu wdrożeniowego, zazwyczaj określają również kolejne kroki prowadzenia wdrożenia. Metodyka umożliwia też organizację zespołu wdrożeniowego, ustalenie zakresu obowiązków i odpowiedzialność jego członków. Jest to ważny czynnik wpływający na efektywność zarządzania wdrożeniem, szczególnie w przypadku projektów w instytucjach publicznych, gdzie po stronie zamawiającego pojawia się problem rozmytej odpowiedzialności.

Zakończenie

Problematyka wdrożeń projektów informatycznych, a zwłaszcza przyczyn ich niepowodzeń, od wielu lat zajmuje zarówno teoretyków, jak i praktyków tej dyscypliny. Realizując wdrożenie projektu informatycznego w instytucji publicznej, wykonawca jest zmuszony pamiętać o ograniczeniach, jakie ciążyą na tym procesie. Kształt wdrożenia w instytucji publicznej determinuje wiele czynników, przy czym bardzo silne są obwarowania prawne towarzyszące pracom dla klienta publicznego.

Organizacje publiczne i biznesowe działają w odmiennych warunkach. Dla udanego procesu zarządzania wdrożeniem ważne jest, aby wykonawca działający na zlecenie sektora publicznego rozumiał tę odmienność. Niestety nadal zdarza się, że dla instytucji publicznej realizacja umowy jest celem, a dla biznesu jedynie narzędziem jego osiągnięcia. Bardzo często udany projekt dla instytucji publicznej to taki, który został zrobiony zgodnie z SIWZ, a dla instytucji biznesowej to ten, który przynosi zyski poprzez np. wprowadzenie efektywniejszej organizacji. Dlatego też czasem zdarza się, że pracownikom firm biznesowych (wykonawcom) praca przy projektach publicznych jawi się jako „praca u podstaw”. W sektorze publicznym zachodzą jednak znaczące zmiany, wymuszone przez turbulentne otoczenie, w jakim przyszło funkcjonować instytucjom publicznym. Rozumienie odmienności przy jednoczesnym wprowadzaniu profesjonalnego zarządzania projektami IT, opartego na metodykach projektowych, to

wyzwanie dla firm, które chcą, aby ich klientem był sektor publiczny. Przy założeniu, że sektor publiczny dla wielu firm informatycznych jest jednym z głównych klientów – trzeba dbać o to, aby współpraca była jak najbardziej owocna dla obu stron.

Literatura

- Agarwal N., Rathod U., (2006), *Defining „Success” for IT Projects: An Exploratory Revelation*, „International Journal of Project Management”, 24: 358–370.
- Bogucki D., *Założenia ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*, http://www.e-administracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Bogucki.pdf, (dostęp: 22.07.2009).
- Bretschneider S. (1990), *Management Information Systems In Public and Private Organizations: An Empirical Test*, „Public Administration Review”, Vol. 50, No 5: 536–545.
- Dałkowski B. (2000), *W trosce o publiczne pieniądze. Zarządzanie projektami metodą earned value*, III Konferencja Project Management – Profesjonalizm.
- Deloitte Consulting (1998), *ERP’s Second Wave: Maximizing the Value of ERP-enabled Process*, Atlanta, USA.
- Fitzgerald G., Russo N. (2005), *The Turnaround of the London Ambulance Service Computer-Aided Dispatch System*, „European Journal of Information Systems”, No 14: 244–257.
- Flasiński M. (2006), *Zarządzanie projektami informatycznymi*, PWN, Warszawa.
- Greame T., Fernandez W. (2008), *Success In IT Projects: A Matter of Definition?*, „International Journal of Project Management”, No 26: 733–742.
- Gruening G. (2001), *Origin and Theoretical Basis of New Public Management*, „International Public Management Journal”, No 4: 1–25.
- Hackney R., Pan G., Pan S.L. (2008), *Information Systems Implementation Failure: Insights from Prism*, „International Journal of Information Management”, No 28: 259–269.
- Hausner J. (2005), *Administracja Publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kwasi A.-G. (2004), *ERP Implementation Factors: A Comparison of Managerial and End-user Perspectives*, „Business Process Management Journal”, Vol. 10, No 2: 171–183.
- Legris P., Colletette P. (2006), *A Roadmap for IT Project Implementation: Integrating Stakeholders and Change Management Issues*, „Project Management Journal”, Vol. 37, No 5: 64–75.
- Marciński W., *Rewolucja czy ewolucja? Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*, http://www.e-administracja.org.pl/baza_wiedzy/pliki/Marcinski.pdf (dostęp: 21.07.2009).
- Nyczaj K., *Przetargi informatyczne. Sprawnie, skutecznie i zgodnie z prawem*, <http://nyczaj.blog.onet.pl/Przetargi-informatyczne-Sprawn,2,ID364876449,n> (dostęp: 11.08.2009).
- OECD Public Management Policy Brief (2001), *The Hidden Threat to E-Government. Avoiding Large Government IT Failures*, PUMA Policy Brief No 8.
- Peled A. (2000), *Creating Winning Information Technology. Project Teams in the Public Sector*, „Team Performance Management: An International Journal”, Vol. 6, No 1/2: 6–14.
- Petter S. (2008), *Managing User Expectations on Software Projects: Lessons from the Trenches*, „International Journal of Project Management”, No 26: 700–712.
- Project Management Institute (2004), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Newtown Square, PA: Project Management Institute.

Szajna B., Scammel R.W. (1993), *The Effects of Information System User Expectations on Their Performance and Perceptions*, „MIS Quartely”, 17(4): 493–516.

Ustawa z dnia 29.01.2004 „Prawo Zamówień Publicznych”.

Vann J.L. (2004), *Resistance to Change and the Language of Public Organizations: A Look at „Clashing Grammars” in Large-scale Information Technology Projects*, „Public Organization Review: A Global Journal”, No 4: 47–73.





CZĘŚĆ II SPRAWOZDANIA I RECENZJE



*mgr Beata Jalocho*¹
Uniwersytet Jagielloński
Accounting Plaza Central Europe

DOKĄD ZMIERZA NAUKA O ZARZĄDZANIU PROJEKTAMI? RELACJAZ IRNOP 2011 RESEARCH CONFERENCE, EURAM 2011 ORAZ EDEN DOCTORAL SEMINAR ON PERSPECTIVES ON PROJECTS

Streszczenie

Niniejszy tekst jest sprawozdaniem z udziału w trzech ważnych międzynarodowych konferencjach naukowych dotyczących zarządzania projektami. Autorka przedstawia główne trendy badawcze w tej dyscyplinie, odzwierciedlone w wystąpieniach naukowców z całego świata.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektami, konferencja, IRNOP, EURAM, EDEN Doctoral Seminar

Summary

Directions for future research in project management: report from IRNOP 2011 Research Conference, EURAM 2011 and EDEN Doctoral Seminar on Perspectives on Projects

This paper is a summary report of three international scientific conferences on project management. The author presents main research trends, on the basis of research outcomes presented by conferences' participants, which are currently main research target of the scientists interested in Project Management all over the world.

Keywords: project management, conference, IRNOP, EURAM, EDEN Doctoral Seminar

Zarządzanie projektami to dyscyplina zarządzania ciesząca się obecnie dużym zainteresowaniem nie tylko praktyków, ale i naukowców. Profesjonalizację ba-

¹ Doktorantka, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Marketing Supervisor, Accounting Plaza Central Europe

dań nad zarządzaniem projektami potwierdza chociażby stale rosnąca liczba czasopism naukowych oraz wydawnictw książkowych prezentujących wyniki badań charakteryzujących się wysoką jakością i rygorystycznym metodologicznym. Rozwojowi zarządzania projektami jako dyscypliny naukowej towarzyszą liczne konferencje, gromadzące przedstawicieli nauki z całego świata (zaangażowanych w badania nad zarządzaniem projektami). W bieżącym roku miałam okazję uczestniczyć w trzech ważnych spotkaniach badaczy zarządzania projektami, które odbyły się od maja do sierpnia 2011 roku w Estonii, Kanadzie oraz Francji. Niniejsze sprawozdanie ma na celu podsumowanie najważniejszych trendów w badaniach, które ujawniły się w dyskusjach i prezentacjach konferencyjnych.

Konferencja European Academy of Management odbyła się w Tallinie w dniach 1–4 czerwca 2011, a jej tegoroczny temat przewodni brzmiał „Management Culture in the XXI Century”. Doceniając wagę zarządzania projektami, organizatorzy wydzielili odrębną ścieżkę „Project Organizing”, na której zaprezentowano wystąpienia z tej tematyki. Problematyka, jaką przedstawiano w ramach ścieżki (odrębnego bloku wystąpień), dotyczyła zagadnień takich jak: W jaki sposób realizacja projektów może być udana w obliczu zwiększenia skali i złożoności projektów? Jak różne typy organizacji powinny planować i realizować projekty? Jak poszczególni pracownicy organizacji zorientowanych projektowo mogą odnieść sukces w ramach pełnionych przez siebie tymczasowych ról? [EURAM 2011, Track 30: Project Organizing].

Drugim wydarzeniem opisanym w niniejszym sprawozdaniu była konferencja International Research Network on Organizing by Project, która odbyła się w Montrealu w dniach 19–22 czerwca 2011. Konferencja ta zgromadziła na L'Université du Québec badaczy z kilkudziesięciu krajów świata i była całkowicie poświęcona różnym zagadnieniom dotyczącym zarządzania projektami. Odbywające się co dwa lata konferencje IRNOP są niezwykle prestiżowym wydarzeniem.

Trzecim spotkaniem było EDEN Doctoral Seminar on Perspectives on Projects, odbywające się corocznie w SKEMA Business School w Lille. Wydarzenie to jest skierowane do doktorantów badających problematykę zarządzania projektami² i pozwala młodym badaczom na dzielenie się swoimi doświadczeniami i przemyśleniami dotyczącymi metodologii badań nad zarządzaniem projektami, paradygmatów badawczych, literatury przedmiotu. Umożliwia też prezentację i przedyskutowanie badań realizowanych w ramach prac doktorskich. Jest to wydarzenie gromadzące każdorazowo kilkudziesięciu doktorantów z całego świata, których wystąpienia są oceniane przez wybitnych profesorów zarządzania projektami. Obok prezentacji doktorantów konferencji towarzyszą wykłady mistrzowskie prowadzone przez profesorów.

Można stwierdzić, że najświeższe, najbardziej aktualne trendy w dziedzinie zarządzania projektami prezentowane są właśnie na powyższych konferencjach. Wydarzenia te, obok PMI Research and Education Conference, zaliczane są bo-

² Praca doktorska mgr Beaty Jałochy dotyczy zarządzania portfelami projektów w organizacjach publicznych.

wiem do najważniejszych konferencji badawczych dotyczących zarządzania projektami na świecie. Udział w powyższych wydarzeniach pozwolił na wyodrębnienie kilku najistotniejszych zagadnień zarządzania projektami.

W poszukiwaniu teorii zarządzania projektami

Badacze zarządzania projektami podkreślają nagłą potrzebę budowy teorii zarządzania projektami. Dotychczas uwaga naukowców nie była raczej skupiona na stworzeniu formalnej teorii zarządzania projektami, a próby podejmowane przez badaczy – niejednokrotnie uznanych w skali międzynarodowej – nie doprowadziły do wypracowania powszechnie akceptowanej teorii, postrzeganej jako prawdziwa teoria zarządzania projektami [Vaskimo, 2011: 1]. W pewnym stopniu brak teorii zarządzania projektami może wynikać z faktu, iż jest to relatywnie młody i wąski obszar w porównaniu z innymi obszarami teoretycznymi w naukach o zarządzaniu [Vaskimo, 2011: 2; Peippo-Lavikka, Walker, Artto, Gemünden, Aaltonen, 2011]. Jednocześnie można zauważyć, że badacze skłaniają się raczej w kierunku opinii prezentowanych już wcześniej, m.in. przez Petera W.G. Morrisa, Ashley Jamieson, Milesa Shepherdę [2006] i Jonasa Söderlunda [2010], że nie jest możliwe wypracowanie jednej teorii obejmującej wszystkie aspekty zarządzania projektami, ponieważ ten obszar badawczy jest zbyt duży i badania muszą być realizowane na podstawie teorii towarzyszących różnym zagadnieniom, np. zarządzania ryzykiem, zarządzania wiedzą, negocjacji [Söderlund, 2010: 153–175].

Naukowcy podkreślają też brak refleksji naukowej na temat ontologii zarządzania projektami [Gauthier, Lavagnon, 2011: 2]. O ile w literaturze przedmiotu można odnaleźć podejmowane próby teoretycznej podbudowy zarządzania projektami, o tyle zdecydowanie mniej uwagi poświęcono dotychczas pytaniom o podstawy ontologiczne tej dziedziny. Gauthier i Lavagnon zauważają, że ryzykowne jest ignorowanie perspektywy ontologicznej przy jednoczesnym poszukiwaniu mocnej bazy teoretycznej dla badań nad zarządzaniem projektami i proponują zintegrowane ramy ontologiczne dla zarządzania projektami [Gauthier, Lavagnon, 2011: 14].

Jak zarządzać dobrymi projektami — zarządzanie programami i portfelami projektów oraz biura zarządzania projektami

Kolejnymi obszarami, cieszącymi się dużym zainteresowaniem badaczy, są: metody zarządzania w organizacjach wieloma projektami jednocześnie oraz biura zarządzania projektami, rozumiane jako komórki wspierające zarządzanie programami i portfelami projektów [Arlt, 2011; Aubry, Richer, Lavoie-Tremblay,

Cyr, 2011; Biedenbach, Müller, 2011; Heising, 2011; Hobbs, Aubry, 2011; Jałocha, 2011; Killen, Kjaer, 2011; Müller, Aubry, Glückler, 2011; Petit, Hobbs, 2011; Teller, Unger, Kock, Gemünden, 2011; Unger, Gemünden, Aubry, 2011; Voss, 2011; Unger, 2011]. Rola zarządzania portfelami projektów w organizacjach jest coraz bardziej doceniana, co wynika z rosnącej liczby projektów, poziomu ich skomplikowania oraz uświadamiania sobie przez organizacje strategicznej roli, jaką odgrywają działania projektowe. Badania dotyczące zarządzania portfelami projektów stają się coraz bardziej specjalistyczne, nie dotyczą tematów podstawowych, dobrze opisanych w literaturze (jak np. proces zarządzania portfelem projektów). Badacze sięgają głębiej i podejmują coraz bardziej szczegółowe zagadnienia. Badania skupione są wokół tematów dotyczących procesów formalizacji metod zarządzania portfelem projektów i ich pozytywnego wpływu na sukces portfela [Teller, Unger, Knock, Gemünden, 2011: 16], wpływu niepewności w turbulentnych otoczeniach na proces zarządzania portfelem [Petit, Hobbs, 2011: 1], modeli zaangażowania klientów w proces zarządzania portfelem projektów [Voss, 2011: 3].

Naukowcy proponują też nowe podejście do prowadzenia badań, np. wykorzystanie badań eksperymentalnych do badań nad zarządzaniem portfelami projektów [Arlt, 2011: 3]. Badania nad zarządzaniem portfelami projektów zmierzają też w kierunku tworzenia nowych narzędzi, wspierających pracę menedżerów portfela, takich jak narzędzia wizualizacji wspomagające rozumienie zależności między projektami i programami w portfelu [Killen, Kjaer, 2011].

W związku z postępującą profesjonalizacją zarządzania przez projekty, zrozumieniem strategicznego wpływu projektów na organizacje i w konsekwencji wprowadzeniem zarządzania portfelem projektów, uwaga badaczy skierowana jest w stronę biur zarządzania projektami oraz biur projektów [Aubry, Richer, Lavoie-Tremblay, Cyr, 2011; Hobbs, Aubry, 2011]. Szczególną rolę w badaniach nad biurami zarządzania projektami (ang. *Project Management Office*, *PMO*) odgrywa zespół naukowców skupionych wokół profesor Monique Aubry, która od lat prowadzi systematyczny program badań nad tym zagadnieniem. Wcześniejsze badania dotyczące PMO związane były m.in. z charakterystyką i funkcjami PMO, strukturą organizacyjną tych komórek, wydajnością i procesami transformacji [Aubry, Richer, Lavoie-Tremblay, Cyr, 2011: 2]. Obecnie badania zmierzają m.in. w kierunku poznania wpływu PMO na wydajność całych organizacji [Aubry, Richer, Lavoie-Tremblay, Cyr, 2011] i tworzenia typologii PMO [Müller, Aubry, Glückler, 2011; Hobbs, Aubry, 2011]. Ponadto badacze zaczęli interesować się nowym, specyficznym typem PMO, jakim jest PPMO (ang. *Project Portfolio Management Office*) – biuro zarządzania portfelem projektów. W biznesie coraz częściej wyróżnia się tego typu komórki i badania skupione są wokół wyzwań stawianych przed nimi w organizacjach [Unger, Gemünden, Aubry, 2011].

Sukces projektu — czy rzeczywiście tak rzadki?

Tematem wciąż wybrzmiewającym w prezentowanych na konferencjach pracach, aczkolwiek jednocześnie poddawanych krytyce, jest sukces projektu. W licznych dyskusjach następujących po prezentacji kolejnych modeli i podejść do osiągania sukcesu przez projekty pojawiają się głosy mówiące o braku skuteczności kolejnych rozwiązań, narzędzi proponowanych jako złote środki na osiągnięcie sukcesu projektu, co odzwierciedlają dane dotyczące liczby projektów, które kończą się porażką. Nie zmienia to faktu, że badacze nie ustają w podejmowaniu prób doszukiwania się zależności pomiędzy konkretnymi działaniami a sukcesem/porażką przedsięwzięcia, programu lub też skomplikowanych dużych projektów [Shao, Turner, Müller, 2011; Zolin, Turner, 2011]. W tym kontekście ciekawe ujęcie zaprezentowali Zwikael i Smyrk [2011], podając w wątpliwość poprawność informacji zawartych w literaturze o klęsce większości projektów. Dowodzą oni bowiem, że mimo wskazywania niepowodzeń, coraz większa liczba projektów jest realizowana. Przedstawiony przez nich wywód kwestionuje metodologię używaną w literaturze przedmiotu do definiowania sukcesu projektu, proponując jednocześnie zmodyfikowany model oceny projektów.

Miękkie aspekty zarządzania projektami oraz społeczny kontekst zarządzania projektowego

Największą zmianą w ewolucji badań nad zarządzaniem projektami, jaką możemy zaobserwować na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, jest zwrócenie się badaczy w stronę tzw. miękkich aspektów zarządzania projektami. Tematy te praktycznie zdominowały dyskurs naukowców badających to zagadnienie, co ściśle koreluje z doświadczeniami praktyków, którzy również dostrzegli i zrozumieli wagę miękkich aspektów w prowadzeniu projektów. O ile w czasach gdy rodziło się profesjonalne zarządzanie projektami, tj. w połowie XX wieku, aspekty te traktowane były marginalnie, jako niemające wpływu na wyniki projektów, o tyle obecnie uważa się, że zarządzanie zasobami ludzkimi, motywowanie, komunikacja itp. są krytycznymi czynnikami w działaniach projektowych. Takie postrzeganie czynnika ludzkiego i kontekstu społecznego zostało w pełni potwierdzone w licznych wystąpieniach prezentowanych na konferencjach.

Dotychczas mało uwagi w badaniach nad zarządzaniem projektami poświęcano społeczno-kulturowym aspektom. Faktem jest, że w obecnych organizacjach zachodzą nieustanne interakcje pomiędzy różnymi kulturami, a projekty charakteryzuje kulturowa różnorodność. Stan ten został dostrzeżony przez badaczy dyscypliny. Coraz więcej badań dotyczy społeczno-kulturowych aspektów zarządzania projektami, programami i portfelami. W ostatnim czasie pojawiło się kilka niezwykle ciekawych projektów badawczych, których wyniki jednoznacznie wskazują na ogromny wpływ wyżej wymienionych czynników

na organizację i przebieg prac projektowych. Badaniu poddawane są często megaprojekty, jak np. rozbudowa Kanału Panamskiego [Smits, 2011], czy też projekty budowy wielkich statków morskich w stoczniach europejskich [Leufkens, Noorderhaven, 2011; Levering, Noorderhaven, Oerlemans, 2011].

Zainteresowanie badaczy skupione jest też wokół wpływu interesariuszy na zarządzanie projektami, programami i portfelami [Beringer, 2011]. Badaniom poddawana jest także rola zarządzania projektami i wpływ prac projektowych na rozwój demokracji i działań instytucji trzeciego sektora [Navarro-Flores, 2011; Ingason, Jonasson, 2011].

Rola kierownika projektu i zarządzanie zasobami ludzkimi

Obiektem zainteresowań nie nowym, bo badanym od wielu lat, są kierownicy projektów – ich role, wpływ na sukces projektu, cechy wzorcowego kierownika projektu. W zespołach badawczych na całym świecie zajmujących się kierownikami projektów prowadzone są intensywne badania [Nugapitiya, Healy, Boydell, 2011; Fourie, Barry, 2011; Söderlund, 2011; Lechler, Dominick, 2011; Dwivedula, Bredillet, Müller, 2011]. Ahsan, Ho i Khan [2011: 2] na podstawie analizy ogłoszeń o pracę przeprowadzonych w Australii i Nowej Zelandii piszą o najczęściej poszukiwanych kompetencjach, jakimi powinni wykazywać się kierownicy projektów. Wyniki potwierdzają, że umiejętności komunikacyjne oraz związane z zarządzaniem interesariuszami są najczęściej, obok umiejętności technicznych, poszukiwanymi kompetencjami wśród kierowników projektów.

Poza „mainstreamem”

Poza wymienionymi powyżej głównymi kierunkami badań prowadzonych przez badaczy z całego świata należy zwrócić uwagę na kilka innych tematów, coraz częściej pojawiających się w prezentacjach i artykułach. Niewątpliwie bardzo ważnym zagadnieniem staje się obecnie zarządzanie wiedzą o projektach, którym – w różnym ujęciu – zajmują się liczni naukowcy [Enberg, 2011; Reich, Gemino, Sauer, 2011; Turner, Dickel, Lee-Kelley, 2011].

Wśród nowych, ale zyskujących na popularności zagadnień znajduje się również aplikacja zagadnień zrównoważonego rozwoju w prace projektowe [Gareis, Huemann, Martinuzzi, Sedlacko, Weninger, 2011], zarządzanie projektami publicznymi i trzeciego sektora [Godenhjelm, Lundin, Sjöblom, 2011; Jałocha, 2011; Jensen, Johansson, Löfström, 2011]. Pojawia się także wiele innych, niszowych tematów prowadzonych prac badawczych.

Co badają doktoranci?

Odbывая się dorocznie spotkanie młodych badaczy zarządzania projektami w SKEMA Business School we Francji, słynącej z jednych z najbardziej elitarnych studiów doktoranckich z zarządzania projektami na świecie (którymi do niedawna kierował wybitny naukowiec, prof. Christoph Bredillet, a obecnie nie mniej znany w świecie nauki o zarządzaniu projektami – prof. Rodney Turner). Zgromadziło kilkadziesiąt osób przygotowujących dysertacje z tego zakresu.

EDEN Doctoral Seminar on Perspectives on Projects było okazją do zaprezentowania swoich projektów badawczych, burzliwych dyskusji metodologicznych i udziału w wykładach prowadzonych przez wybitnych profesorów, takich jak: Jonas Soderlund, Shankar Sankaran, Ralf Muller czy też Roland Gareis. Tematyka projektów badawczych doktorantów jest równie urozmaicona, jak tematyka konferencji badawczych, jednakże nie sposób zauważyć dominujących trendów. Doktoraty często dotyczą megaprojektów, zarządzania wiedzą czy zarządzania programami i/lub portfelami. Ciekawe jest również, że mimo iż doktoranci nadal chętnie wybierają badania ilościowe, widoczny jest zdecydowany trend do prowadzenia badań jakościowych oraz mieszanych.

Podsumowanie

Zarządzanie projektami to coraz bardziej dynamicznie rozwijająca się dyscyplina naukowa. Ilość badaczy zaangażowanych w jej rozwój oraz intensywność i wielopłaszczyznowość prowadzonych badań pozwalają optymistycznie patrzeć na dalsze losy nauki o zarządzaniu projektami. Można śmiało stwierdzić z perspektywy kilkadziesiątu lat, a zwłaszcza ostatnich dwudziestu lat intensywnego rozkwitu tej nauki, że nie jest to jedna z krótkookresowych mód w zarządzaniu. Zarządzanie projektami na stałe zmieniło organizacje, ich struktury i metody zarządzania, i dlatego zasługuje na swoje miejsce w naukach o zarządzaniu.

Literatura

- Ahsan K., Ho M., Khan S. (2011), *Competencies Sought from Project Manager Job Advertisements*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Arlt M. (2011), *Application of Experimental Research to Project Portfolio Management*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Aubry M., Richer M.C., Lavoie-Tremblay M., Cyr G. (2011), *Pluralism in PMO Performance: The Case of a PMO Dedicated to a Major Organisational Transformation*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.

- Beringer C. (2011), *Stakeholders Make or Break Programs: Stakeholder Behavior, Its Antecedents and its Impact on Program Success*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Biedenbach T., Müller R. (2011), *Absorptive, Innovative and Adaptive Capabilities and Their Impact on Project and Project Portfolio Performance*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Dwivedula R., Bredillet Ch.N., Müller R. (2010), *Work Motivation as a Determinant of Organizational and Professional Commitment in Case of Temporary Organizations: Theoretical Perspectives*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Enberg C. (2011), *Enabling Knowledge Integration in R&D Collaboration – A Case of Five Competitors in the Defense Equipment Industry*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- EURAM 2011, Track 30: Project Organizing, <http://www.euram2011.org/userfiles/file/30%20bis.pdf>
- Fourie W., Barry M.L. (2011), *Competency Based Career Ladders for Project Managers in a Large Research & Development Organisation*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Gareis R., Huemann M., Martinuzzi A., Sedlacko M., Weninger C. (2011), *The SustPM Matrix: Relating Sustainability Principles to Project Assignment and Project Management*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Gauthier J.B., Lavagnon A.I. (2011), *Foundations of the Expanding Domain of Project Management Research: An Explicit and Six-Facet Ontological Framework*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Godenhjelm S., Lundin R.A., Sjöblom S. (2011), *Projectification: The Case of the European Union*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Heising W. (2011), *Integrate Ideation and Project Portfolio Management to Improve Corporate Success? A Conceptual Approach to Multi-Project Landscapes*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Hobbs B., Aubry M. (2011), *A Typology of PMOs Derived Using Cluster Analysis and the Relationship with Performance*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Ingason H.T., Jonasson H.I. (2011), *Project Management for Democracy: A Case Study from the National Assembly 2009 in Iceland*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Jalocha B. (2011), *Project Portfolio Management: Business Concepts and Public Institutions Needs*. Poster, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Jensen Ch., Johansson S., Löfström M. (2011), *The Project Organization as a Policy Tool in Implementing Welfare Reforms in the Public Sector*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Killen C.P., Kjaer C. (2011), *Understanding Project Interdependencies: The Role of Visual Representation, Environment and Process*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Lechler T.G., Dominick P. (2011), *The Mediated Effects of Transformational Leadership Behaviors and Decision Authority of Project Managers on Project Performance*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Leufkens A.S., Noorderhaven N.G. (2011), *Shipbuilding Collaboration as a Social Dilemma*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.

- Levering R., Noorderhaven N., Oerlemans L. (2011), *Marching to the Beat of Your Own Drum: Organizational Culture and Temporary Inter-Organizational Projects*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Morris P.W.G., Jamieson A., Shepherd M.M. (2006), *Research Updating the APM Body of Knowledge 4th edition*. „International Journal of Project Management”, 24(6): 461–473.
- Müller R., Aubry M., Glückler J. (2011), *A Relational Typology of Project Management Offices*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Navarro-Flores O. (2011), *Organizing by Projects: A Strategy for Local Development. The Case of NGOs in a Developing Country*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Nugapitiya M., Healy P., Boydell S. (2011), *The Self Aware Project Manager*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Peippo-Lavikka P., Walker D., Artto K., Gemünden H.G., Aaltonen P. (2011), *Towards a Project Theory: Theoretical Contents of Project Management in 9 Industry Sectors*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Petit Y., Hobbs B. (2011), *Project Portfolios in Dynamic Environments: Organizing for Uncertainty*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Reich B.H., Gemino A., Sauer Ch. (2011), *Knowledge Management and Project-Based Knowledge: A Model and Preliminary Empirical Results*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Shao J., Turner R., Müller R. (2011), *A Framework of Program Success*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Smits K. (2011), *Collaboration in Infrastructural Mega Projects: Cultural Interfaces in the Panama Canal Expansion Program*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Söderlund J. (2011), *Organization of Human Resources in a Project-based Economy: organizational institutions and the role of flexible human resource pools*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Söderlund J. (2010), *Pluralism in Project Management: Navigating the Crossroads of Specialization and Fragmentation*. „International Journal of Management Reviews”, Wiley online library, 1–24.
- Teller J., Unger B.N., Kock A., Gemünden H.G. (2011), *Formalization of Project Portfolio Management: The Moderating Role of Portfolio Complexity*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Turner N., Dickel H., Lee-Kelley L. (2011), *Going for Gold? Knowledge Management and Learning at the London 2012 Olympic Games*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Unger B.N. (2011), *Enforcing Strategic Fit of Project Portfolios by Project Termination: An Empirical Study on Senior Management Involvement*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.
- Unger B.N., Gemünden H.G., Aubry M. (2011), *The Three Roles of a Project Portfolio Management Office: The Impact on Portfolio Management Execution and Success*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Vaskimo J. (2011), *Theory of Project Management Revisited*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.
- Voss M. (2011), *Impact of the Customer's Voice on Project Portfolio Management and its Success – Developing a Conceptual Framework*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.

Zolin R., Turner R. (2011), *Developing Valid Scales to Predict Success Factors of Large Complex Projects*, IRNOP 2011, materiały konferencyjne, Montreal, Kanada.

Zwikael O., Smyrk J. (2011), *Investment in Failure: The Paradox and a Proposed Project Success Framework*, EURAM 2011, materiały konferencyjne, Tallin, Estonia.



mgr Anna Świętochowska

**RECENZJA RAPORTU:
MEASURING THE VALUE OF CULTURE:
A REPORT TO THE DEPARTMENT
FOR CULTURE MEDIA AND SPORT,
DR. DAVE O'BRIEN**

Sektor kultury, finansowany w Europie głównie ze środków publicznych, ciągle jest stawiany przed koniecznością określania wartości swoich działań w sposób, który będzie jasny i zrozumiały dla decydentów. Wynika to z przekonania, że polityka kulturalna, będąca częścią polityki publicznej, powinna być oparta w kwestii alokacji środków na racjonalnych i wymiernych przesłankach. Przykładem dążenia do takiej racjonalizacji może być istniejący w Wielkiej Brytanii dokument – *The Green Book (GB)*, którego treść stanowi narzędzie do wstępnej oceny i ewaluacji wszystkich projektów i programów wprowadzanych w obszarze polityki publicznej. Zastosowanie wytycznych zawartych w dokumencie ma na celu dokonanie jasnych i rzeczowych ocen, a tym samym ma prowadzić do wydatkowania środków zgodnie z jak najlepiej rozumianym promowaniem interesu publicznego [*The Green Book*, 2003]. Wg zaleceń zawartych w *GB* żadna polityka ani żaden projekt czy program nie może zostać wprowadzony bez odpowiedzi na następujące pytania: czy nie ma lepszego sposobu na osiągnięcie zamierzonych rezultatów założonych we wdrażanej polityce oraz czy istnieją lepsze sposoby zagospodarowania posiadanych środków.

The Green Book funkcjonuje jako przewodnik, w którym z jednej strony podkreśla się potrzebę uwzględnienia szerszej perspektywy – kosztów i zysków społecznych wykraczających poza ramy finansowe – z drugiej zaś akcentuje się konieczność stosowania wymiernych wartości w ocenie wprowadzanych inicjatyw, zarówno pod względem ekonomicznym, finansowym, społecznym, jak i środowiskowym. Zalecenia te dotyczą również polityki kulturalnej, będącej częścią polityki publicznej.

W świetle tego Department for Culture, Media and Sport (DCMS) wraz z Economic and Social Research Council (ESRC) oraz Arts and Humanities Research Council (AHRC) rozpoczął program badawczy, którego bezpośrednim efektem jest publikacja dokumentu *Measuring the Value of Culture: A Report to the Department for Culture Media and Sport* prezentującego wszystkie funk-

cjonujące do tej pory metody mogące być wykorzystywane w ocenie działań i aktywności kulturalnych.

W raporcie zaprezentowane zostały teorie dotyczące złożonej istoty wartości kultury oraz trudności z jej oszacowaniem. Podkreślono zwłaszcza problem wartości integralnej, związanej z przeżyciami artystycznymi i doznaniem estetycznymi, którą bardzo trudno jest wyrazić w sposób nie budzący wątpliwości za pomocą wartości ekonomicznych. Szczególną uwagę w raporcie poświęcono pracom dwóch teoretyków: Johna Holdena i Davida Throsby'ego. Dla pierwszego z nich ogólny obraz wartości kultury złożony jest z trzech niezależnych, uzupełniających się form: instrumentalnej (*instrumental value*), instytucjonalnej (*institutional value*) oraz integralnej (*intrinsic value*). Drugi autor zauważa wprawdzie bliższy związek pomiędzy ekonomiczną a integralną wartością kultury, ale również traktuje je jako dwie oddzielne wartości.

Główna część raportu poświęcona jest metodom ewaluacji, funkcjonującym z powodzeniem w innych obszarach polityki publicznej, które mogą mieć również zastosowanie w ocenie polityki kulturalnej. Do metod tych zaliczone są ekonomiczne metody wyceny, bazujące na technikach badania preferencji, oraz metody zapożyczone z badań dotyczących jakości życia i ochrony zdrowia.

Ekonomiczne metody wyceny stosowane są głównie w sektorach transportu i środowiska. Ich celem jest badanie preferencji, polegające na uchwyceniu całościowej wartości dobra bądź usługi dla poszczególnych jednostek w odniesieniu do rynku hipotetycznego, bądź też na podstawie obserwacji zachowań konsumentów na rynku rzeczywistym. Do metod tych należą: *contingent valuation*, *choice modelling/conjoint analysis*, *hedonic pricing*, *travel cost method*. Najczęściej stosowana jest metoda wyceny warunkowej (*contingent valuation*), polegająca na zbadaniu, ile konsumenci są gotowi zapłacić za dostęp do danego dobra lub jaka jest wysokość rekompensaty za jego ewentualną utratę.

Kolejnymi technikami mogącymi służyć określeniu wartości kultury są metody stosowane w badaniach jakości życia oraz ochrony i stanu zdrowia – *Subjective wellbeing and income compensation* oraz *Quality Adjusted Life Years*. Polegają one na zebraniu opinii losowo wybranych jednostek na temat czynników wpływających na jakość i poziom życia oraz stan zdrowia, a następnie subiektywnym oszacowaniu ich wartości.

Stosowanie zarówno metod wyceny ekonomicznej, jak i zapożyczonych z badań dotyczących jakości życia i ochrony zdrowia wymaga dużo czasu i jest niezwykle kosztowne. Budzi również szereg wątpliwości i wywołuje krytykę na temat samej metodologii badań. Opierają się one na założeniu, że ludzie są racjonalnymi jednostkami, które dążąc do maksymalizacji swoich dóbr, podejmują rozsądne decyzje, a suma dóbr jednostkowych składa się na poziom życia całego społeczeństwa. Wypaczają one jednak w ten sposób samą istotę kultury, która nie może być pojmowana w kategoriach policzalnych dóbr poszczególnych obywateli. Ma ona dużo szersze spektrum społeczne, zaś wartości płynące z dziedzictwa kulturowego nie dają się ograniczyć do czasu życia jednostki. Poza tym metody wyceny ekonomicznej nie są poza tym na tyle sprawdzone w sektorze kultury, aby można było zdecydowanie stwierdzić, że ich stosowanie pozwoli

na obiektywną i pełną ocenę. Są one również niedoskonałe pod względem technicznym. Można jednak przypuszczać, że silne dążenie do stosowania miar ekonomicznych w ocenie aktywności kulturalnych będzie prowadziło do dalszych prac nad ich udoskonaleniem. Zarzuty w odniesieniu do filozofii tych badań, jak również – przez wielu w ogóle nieakceptowana – próba mierzenia wartości dóbr kultury wskaźnikami ekonomicznymi pozostają kwestiami nierozwiązanymi.

Kolejne zaprezentowane w raporcie metody są bliżej związane z sektorem kultury i dzięki ich zastosowaniu mogą zostać podjęte próby oszacowania wartości działań i aktywności kulturalnych przez przeprowadzenie analiz pozafinansowych w samym sektorze. Można wyróżnić dwie kategorie tych metod: te, dzięki którym próbuje się zrozumieć wartość kultury na podstawie wyników, (jak również statystyk) oraz te, które polegają na opisywaniu wartości kultury. Zastosowanie tych pierwszych (*outcomes based methods*) ma na celu poszukiwanie sposobów ewaluacji działań podejmowanych w sektorze oraz określanie modeli idealnych bądź możliwie najlepszych do zastosowania w zbliżonych rodzajach aktywności kulturalnej. Metoda narracyjna zaś (*narrative method*) opiera się na założeniu, że wartość instytucji kultury powinna być wyartykułowana, a nie mierzona. Dokładny opis może pomóc w zrozumieniu jej znaczenia w kategoriach ekonomicznych i stanowić częściową pomoc w podejmowaniu decyzji co do lokowania środków.

Pozostaje pytanie, jak połączyć koncepcję wartości kultury, bazującą na ocenach artystycznych, estetycznych bądź emocjonalnych, z wartościami ekonomicznymi. Próbą dokonania integracji różnych form danych jest zastosowanie metody opartej na analizie wieloczynnikowej (*multi-criteria analysis*). Jest to swego rodzaju analiza porównawcza polegająca na przypisaniu poszczególnym opcjom mierzalnych kryteriów ocen. Odwołanie się do wyraźnie sprecyzowanych zestawów cech, zdefiniowanych przez ekspertów bądź przez ciała decyzyjne, pozwala na określenie wyższości jednej opcji nad drugą. Jakkolwiek technika ta nie rozwiązuje problemu zdefiniowania wartości kultury, może być bardzo użyteczna w procesie podejmowania decyzji dotyczących tego sektora i stanowić solidny kontrargument wobec wszystkich, którzy upierają się, aby wartości niesione przez kulturę koniecznie zamknąć w ramach finansowych. Analizę wieloczynnikową można porównać do metody równych zamian (*even swaps*), służącej do porównywania celów o różnych miarach [Hammond, Keeney, Raiffa, 2001]. Bazuje ona na formie pewnego barteru – zmusza do ustalenia priorytetów i rezygnacji z pewnych wartości na rzecz innych, z punktu widzenia decydenta bardziej istotnych. Pomaga porównać wartości nieporównywalne w bezpośredni sposób.

Raport nie daje jasnej odpowiedzi na to, czym jest wartość kultury, ani też jak ją zmierzyć. Trudno się oprzeć wrażeniu, że skrupulatność, z jaką został on przygotowany, pogłębia wręcz przekonanie, że ograniczanie wartości kultury do mierników ekonomicznych jest przynajmniej ogromnym przekłamaniem, jeśli nie nadużyciem. Wszystkie przedstawione metody mogą jednak stanowić narzędzie do definiowania w pewnym wymiarze wartości dotyczących sektora kultury i mogą być użyteczne z punktu widzenia decydentów finansów publicznych

w zakresie alokacji środków. Metody ekonomiczne, nawet dopracowane pod względem technicznym, mają jedną fundamentalną wadę – nie uwzględniają istoty kultury, co zdecydowanie wyklucza możliwość wyłącznego ich stosowania. Z drugiej strony, trudno się jednak nie zgodzić ze stwierdzeniem, że kultura i sztuka, unikając jak ognia miar ekonomicznych w odniesieniu do swoich wartości, same tym sposobem odsuwają się na margines. Być może problem tkwi w niewłaściwym i nieadekwatnym stosowaniu tych metod, ale nie jest to powód do całkowitego ich unikania [Bakhshi, Freeman, Hitchen, 2009]. Niewątpliwie ciekawym wyjściem z tej poniekąd patowej sytuacji jest porównawcza analiza wieloczynnikowa. Jeśli do prac nad taką analizą zostaną zaproszeni przedstawiciele różnych środowisk: decydenci, artyści, eksperci etc., stworzy ona szansę na wypracowanie kompromisu i podjęcie decyzji uwzględniającej korzyści każdej z zainteresowanych stron. Być może dzięki takiemu podejściu uda się nie przypisywać kulturze na siłę wartości monetarnych czy liczbowych i prowadzić politykę kulturalną w sposób możliwie najbardziej efektywny i satysfakcjonujący dla ogółu społeczeństwa.

Literatura

- Bakhshi H., Freeman A., Hitchen G. (2009), *Measuring Intrinsic Value. How to Stop Worrying and Love Economics* <http://www.missionmodelsmoney.org.uk/papers/measuring-intrinsic-value/> (dostęp: o 1.10.2011).
- O'Brien D. (2010), *Measuring the Value of Culture: A Report to the Department for Culture Media and Sport*, <http://www.culture.gov.uk/publications/7660.aspx> (dostęp: 03.03.2011).
- Hammond J.S., Keeney R.L., Raiffa H. (2001), *Równe zamiany (even swaps) – metoda racjonalnego osiągnięcia kompromisu*, [w:] *Harvard Business Review on Decision Making*, Harvard Business School Publishing Corporation, Helion, Gliwice 2005.
- The Green Book*, http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm, (dostęp: 28.04.2011).

„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

Rada naukowa

Grażyna Praweńska-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 prowadzący – Agnieszka Stęplewska

Redaktor językowy – Małgorzata Szul
 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.

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) 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. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
3. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
4. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
5. Słowa kluczowe w języku angielskim (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:

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

– dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/institucja 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

Małgorzata Szul

KOREKTA

Grzegorz Bogdał

SKŁAD I ŁAMANIE

Wojciech Wojewoda

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

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

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



Sektor publiczny od kilku dziesięcioleci adaptuje różne metody i techniki zarządzania wypracowane w sektorze komercyjnym. Ich wdrażanie jest postrzegane jako wyraz nowych podejść do zarządzania publicznego i jego nowych teoretycznych koncepcji. Innowacje w organizacjach sektora publicznego uznaje się za sposób na zwiększenie sprawności zarządzania, a w literaturze pojawił się termin „model zarządzania innowacyjnego” na określenie sprawnego zarządzania współczesnymi organizacjami publicznymi. Liczba wdrażanych rozwiązań o charakterze innowacyjnym wzrasta w postępie geometrycznym, brak jednak refleksji i działań pozwalających na systematyzację i uogólnienia związane zarówno z wdrażaniem innowacji, jak i ich efektami. Autorzy artykułów niniejszego zeszytu naukowego mają nadzieję zainicjować szerszą dyskusję dotyczącą innowacji w organizacjach publicznych oraz ich wpływu na zwiększanie sprawności zarządzania. W opublikowanych tekstach poszukują odpowiedzi na następujące pytania: Czy i w odniesieniu do jakich organizacji lub rodzajów zadań możliwa jest realna zmiana zarządzania publicznego? Jakie są przyczyny wdrażania innowacji w organizacjach sektora publicznego? Jakie są uwarunkowania ich skutecznego wdrażania? Jakiego rodzaju innowacje są wdrażane? Jakie są przeszkody, bariery innowacji (ich typy, okoliczności występowania, mechanizmy ograniczania ryzyka ich wystąpienia) oraz ich skutki (faktycznie obserwowane efekty) w organizacjach publicznych?

WYDAWNICTWO

UNIwersYTETU
JAGIELLOŃSKIEGO

www.wuj.pl

ISSN 1896-0200
ISBN 978-83-233-3345-6

