

# INTERESARIUSZE SAMORZĄDU POWIATOWEGO W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA WIELOPODMIOTOWEGO

## Abstract

### **Stakeholders of the county government in relation to multi-stakeholder governance**

The reform of local governments from the year 1999 reconstructing the structure of local governments: municipal, county and voivodship began the process of empowerment of local communities. The situation in which on the territorially, culturally, historically and economically coherent areas local government communities came into being – has led to the necessity of defining and redefining the entire structure of the cooperation of the local actors. The article is an attempt to systematize the ideas associated with the concept of stakeholders and to refer this concept.

**Key words:** county, self-government, foreman, management, multi-level-governance

## Streszczenie

Reforma samorządowa z 1999 roku – tworząc/odtworzając strukturę samorządów: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego – rozpoczęła proces upodmiotowienia społeczności lokalnych. Sytuacja, w której na spójnych terytorialnie, kulturowo, historycznie i gospodarczo obszarach powstały z mocy prawa wspólnoty samorządowe, doprowadziła do konieczności zdefiniowania i/lub zredefiniowania całej struktury kooperacji lokalnych aktorów. Artykuł jest próbą usystematyzowania pojęć związanych z koncepcją interesariuszy (*stakeholders*) samorządowych oraz odniesieniem tej koncepcji na gruncie nauk o zarządzaniu i myśli organizacyjnej do uwarunkowań publicznej władzy lokalnej po reformie z 1999 roku.

**Słowa kluczowe:** powiat, samorząd, starosta, zarządzanie, zarządzanie wielopoziomowe

## Wstęp

W wyniku reformy administracyjnej Polski przygotowanej i wprowadzonej przez rząd Jerzego Buzka z dniem 1 stycznia 1999 roku zaczęła w Polsce funkcjonować nowa, trójstopniowa struktura podziału terytorialnego. Zdecydowanie odzyskały swój samorządowy kształt gminy, charakter samorządowy uzyskała

poziom województwa oraz reaktywowane zostały (po likwidacji w 1975 roku) powiaty. Abstrahując od zróżnicowanych w obecnym czasie głosów i tendencji związanych z oceną jakości funkcjonowania tych organizmów samorządowych, z pewnością można stwierdzić, że doprowadziło to do ukształtowania się nowych centrów, ośrodków nie tylko władzy, ale również kompetencji administracyjnych, politycznych, inwestycyjnych i kulturotwórczych.

Teoria interesariuszy została po raz pierwszy w pełni sformułowana w 1984 roku przez R. Edwarda Freemana, w której wyróżnił grupy mające wpływ na działalność przedsiębiorstwa i nazwał je *stakeholders* (czyli interesariusze lub grupy interesów) [za: Mikołajczyk, 2012: 47]. W klasycznych definicjach interesariuszy nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, że w wielu z nich co najmniej zauważana jest rola, jaką odgrywa władza publiczna (określana jako władze państwowe, rząd – *government and its agencies*) – jako jeden z interesariuszy. W każdej z tych definicji zasadne wydaje się przyjęcie założenia, że powodem, dla którego władza publiczna jest traktowana jako istotny element kształtujący warunki dla funkcjonowania podmiotu – punktu odniesienia, jest fakt, iż w ramach przyznanych jej przepisami prawa kompetencji posiada ona w pewnych określonych sferach dominującą, a czasami wyłączną, rolę w podejmowaniu działań mogących w co najmniej znaczny sposób oddziaływać na warunki funkcjonowania danego podmiotu. W klasycznym pojmowaniu zarządzania [Stoner, Freeman, Gilbert, 2001: 80] rola interesariuszy jest tak oczywista, że nawet nie podlega krytycznej analizie ani nie jest podważana w kontekście uwarunkowań związanych z podejmowaniem decyzji zarządczych, planowaniem rozwoju, uwzględnianiem zarówno otoczenia konkurencyjnego, jak i katalogu sojuszników dla projektów rozwoju i ekspansji. W tak zdefiniowanej przestrzeni poznawczej, opierając się na wypracowanych już i powszechnie uznawanych w naukach o zarządzaniu definicjach, autor niniejszego artykułu podjął wysiłek mający na celu opis wyników swego rodzaju „zderzenia krzyżowego” elementów nauki o zarządzaniu z teorią i praktyką administracji publicznej w Polsce na poziomie jednostki samorządu terytorialnego – powiatu.

## Ramy ustrojowe

Legalistyczne podejście odnajduje podstawę do funkcjonowania samorządów w konstytucji (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP) i ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. O ile te przepisy określają cele i misje tych organizmów – o tyle *stricte* w ustawach znajdują się już szczegółowe zapisy określające ich zakres kompetencji przez określone precyzyjnie, wręcz enumeratywnie, zadania własne samorządów<sup>1</sup>. Ustawy samorządowe nie opisują precyzyjnie mechanizmów i zasad realizowania poszczególnych zadań samorządowych – te

---

<sup>1</sup> Por. odpowiednio: art. 7 *Ustawy o samorządzie gminnym*, art. 4 *Ustawy o samorządzie powiatowym*, art. 14 *Ustawy o samorządzie województwa*.

bowiem znajdują swoje miejsce w ustawach szczegółowych – niejednokrotnie w całym katalogu ustaw. Stworzenie najprostszego choćby katalogu tych aktów prawnych nie jest celem niniejszej publikacji – warto jednakże pamiętać, że zasady determinujące realizowanie przez samorządy ich ustawowych prerogatyw, a co za tym idzie: określające ich uwarunkowania wpływania na otaczającą rzeczywistość i interesariuszy – są pochodną szeregu uregulowań prawnych i nie mogą być definiowane wprost na podstawie wyłącznie ustaw „podstawowych”. Znakomitym przykładem wydaje się tutaj sytuacja ograniczenia aktywności samorządów wynikająca ze zmiany w 2013 roku<sup>2</sup> (Dz.U. 2013., poz. 885) ustawy o finansach publicznych oraz restrykcyjnej dla budżetów samorządowych aktywności Regionalnych Izb Obrachunkowych. W wyniku połączenia tych dwóch czynników, mimo braku zmiany zapisów określających katalog zadań własnych samorządów, już od 2012 roku można zauważyć między innymi zmianę dynamiki aktywności inwestycyjnej samorządów – co w oczywisty sposób wpływa na ich wagę i siłę oddziaływania.

Jak już zostało to określone, reforma administracyjna z 1999 roku doprowadziła do odzyskania podmiotowości przez wspólnoty samorządowe. Nieprzypadkowa wydaje się zbieżność zapisów ustaw samorządowych, gdzie każdorazowo w pierwszym artykule opis konstrukcji danego samorządu rozpoczyna się od jego definicji: „*Mieszkańcy gminy/powiatu/województwa tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową*”. Takie zdefiniowanie samorządu oznacza w zasadzie, że dla realizowania zadań samorządowych niezbędna jest konstrukcja władzy przedstawicielskiej. Skutkuje to oddaniem prerogatyw niezbędnych do zaspokajania potrzeb mieszkańców danej wspólnoty w ręce organów przedstawicielskich oraz agend i instytucji samorządowych<sup>3</sup>.

Niniejsza publikacja, zauważając funkcjonowanie trzech różnych co do kompetencji wspólnot samorządowych, podejmie próbę analizy funkcjonowania ośrodków władzy i ich interesariuszy na podstawie struktury powiatu.

Organami powiatu są rada i zarząd powiatu – o czym stanowi art. 8 Ustawy o samorządzie powiatowym (uosp). Ważną funkcję w systemie organów powiatu pełni starosta (zadania te określa art. 34 uosp) oraz wicestarosta – również ze względu na bieżący nadzór nad realizacją zadań powiatu przez sytuację bezpośredniego nadzoru służbowego jako pracodawca lub przełożony dla szeregu jednostek organizacyjnych powiatu. W dużym uproszczeniu można przyjąć na potrzeby niniejszego opracowania, że zdefiniowany przez ustrojodawcę<sup>4</sup> model

---

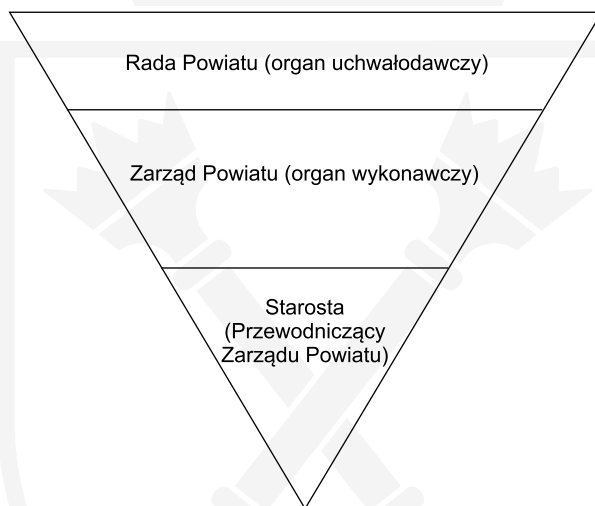
<sup>2</sup> Wprowadzony w dniu 27.08.2011 r. nowy art. 243 *Ustawy o finansach publicznych* ustalający bardziej rygorystyczny od obowiązujących w tym czasie regulacji zapis określający tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia dla JST. Zapis ten obowiązuje od 1.01.2014 r.

<sup>3</sup> Na przykład art. 6 ust. 1 *Ustawy o samorządzie powiatowym* stanowi: „W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami”.

<sup>4</sup> W tym przypadku autor świadomie używa pewnego neologizmu – zamiast terminu „ustawodawca” (który bardziej akcentuje elementy formalnego zainteresowania ustrojem) zastosowany został termin „ustrojodawca” ze względu na potrzebę zaakcentowania w tym miejscu „ducha narodu” zainteresowanego ustrojem. To określenie kładzie zatem nacisk na wolę, cel – a nie wyłącznie na stronę formalną (traktowaną w tym przypadku jako narzędzie do wdrożenia tej woli).

kompetencji i zależności między radą, zarządem a starostą można określić jako strukturę „lejka” lub odwróconej piramidy: organ uchwalodawczy – organ wykonawczy – przewodniczący organu wykonawczego (por. rys. 1).

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto stanowisko starosty jako punkt odniesienia dla analiz dotyczących określenia kręgu interesariuszy. Ciekawą wskazówkę dla określenia tego kręgu stanowi oprócz realizacji zadań własnych powiatu [art. 4 ust. 1 uosp] zapis o możliwości realizacji zadań związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży [art. 4 ust. 2 uosp], co z kolei – skorelowane z zapisami art. 33 a, 33 b oraz 35 ust. 2 uosp – stanowi wystarczającą przesłankę do uznania tych podmiotów jako naturalny krąg interesariuszy dla samorządu powiatowego. Zdecydowaną zachętą do takiego potraktowania starosty – jako punktu odniesienia – jest właśnie wyartykułowana w tych przepisach zasada, iż to właśnie starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.



Rysunek 1. Odwrócona piramida kompetencji w samorządzie powiatowym

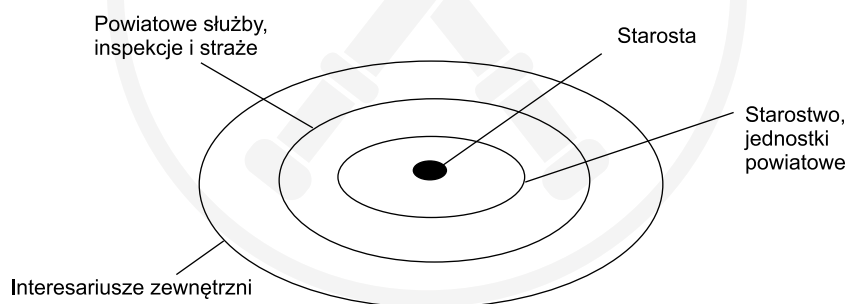
Źródło: opracowanie własne.

## Model wielowymiarowego oddziaływania interesariuszy na samorząd powiatowy

Już krótki opis kompetencji i interesów wynikający wprost z ram ustrojowych pokazuje, że oprócz struktury wertykalnej („odwrócona piramida”) pojawiają się elementy struktury horyzontalnej („kręgi koncentryczne”). Poziom organizacji kompetencji samorządu powiatowego oraz jego struktura realizowania praw

i obowiązków wydaje się upoważniać do potraktowania tego obszaru jako swojego rodzaju organizacji<sup>5</sup>. Uznając taką sytuację za oczywistą, warto zwrócić uwagę, że opisując relacje interesariuszy w samorządzie powiatowym, ustalając ich zakres oraz sposób i siłę oddziaływania, wkraczamy na grunt dyskusji dotyczącej organizacji i otoczenia organizacji. Bardzo pomocna w tej przestrzeni wydaje się definicja otoczenia organizacji i sieci międzyorganizacyjnej wypracowana w ramach podejścia modernistycznego w naukach o zarządzaniu [Hatch, 2002: 78–79]. Inspirujące dla dalszego wywodu wydaje się tutaj zarówno zdefiniowanie sieci międzyorganizacyjnej przez pryzmat interesariuszy – otoczenia organizacyjnego, jak i zwrócenie uwagi na fakt, że organizacja, funkcjonując w sieci wzajemnych powiązań, może charakteryzować się różną siłą oddziaływania w relacjach mierzonych obiektywnie, inna natomiast jest jej pozycja „subiektywna”, tj. uzależniona od wybranej dla danego przedmiotu zainteresowania perspektywy badawczej. Hatch pisze: „Chociaż jedna organizacja może być dla sieci ważniejsza od innych, to organizacja będąca przedmiotem czyjśgo zainteresowania być nią nie musi” [Hatch, 2002: 79].

Założenie, iż punktem odniesienia dla interesariuszy poziomych (horyzontalnych) w analizie samorządu powiatowego powinien być starosta, potwierdza fakt, że elementy wertykalne (interesariusze pionowi) wydają się w obecnej konstrukcji ustrojowej pozbawione bezpośredniego, mocnego połączenia z elementami horyzontalnymi: o ile bowiem starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, o tyle niemożliwe jest znalezienie podobnie silnie i jednoznacznie określonego związku dla relacji na przykład zarządu powiatu do powiatowych komendantów i inspektorów. Kluczowa dla definiowania tego obszaru relacji wydaje się generalna zasada, że powierzone przez ustawodawcę zadania starosta realizuje przez cedowanie odpowiedzialności funkcjonalnej z tytułu takich działań na właściwego terytorialnie powiatowego komendanta lub inspektora [por. Krupa i in., 2009: 148].



Rysunek 2. Kręgi koncentryczne – interesariusze samorządowi w samorządzie powiatowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hatch, 2002: rys. 3.2.

<sup>5</sup> W ujęciu raczej perspektywy symboliczno-interpretującej niż klasycznej lub modernistycznej.

Zauważalnym w submodelu „kręgów koncentrycznych” obszarem oddziaływania powiatu i znajdowania tam interesariuszy jest sfera organizacji pozarządowych (NGO’s), przedsiębiorców oraz partii politycznych i podmiotów wyborczych (np. stowarzyszenia nastawione prawie wyłącznie na działalność mającą na celu, poza formułą partyjną, osiągnięcie efektu wyborczego).

Trudno oczywiście w takim uproszczonym modelu wyraźnie zmierzyć siłę wzajemnych oddziaływań i interesów. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że odległość każdego „kręgu koncentrycznego” w stosunku do „epicentrum” wynika z poziomu sformalizowania wzajemnych powiązań. Zdecydowanie bliżej w tej sytuacji będą zatem podmioty wprost pozostające we współzależności ze starostą – oddalając swoją odległość aż do „miękkiego” oddziaływania wynikającego *stricte* nie tyle z zapisów ustawowych, ile raczej ze wspólnych interesów.

W celu podkreślenia akcentowanego w niniejszym opracowaniu aspektu zarządzania jako relacji interesariuszy z centrami podejmowania politycznych decyzji warto przytoczyć również opinię Jacka Sroki:

Gdybyśmy zaś przyjęli optykę przedstawicieli grup interesu, zadaniem strategicznym będzie „strukturalne usieciowienie” przez możliwie trwale zbliżenie się do rdzenia procesów decyzyjnych. Wiązałoby się to z ciągłym przekonywaniem władzy o potrzebie bezpośredniego udziału określonego w poprzedzających decyzje konsultacjach, a także odnajdowaniem luk systemowych (np. poprzez wykorzystanie tzw. stref niepewności, o których pisali M. Crozier i E. Friedberg) czy też „podpinaniem się” do innych, funkcjonujących sieci lub konstelacji interesów, które korzystają już z dostępu do ośrodków decyzyjnych [Sroka, 2009: 46–47].

Dodatkową kategorię interesariuszy dla samorządu powiatowego wprowadzają rzeczywiste relacje samorządowe w trójkącie: samorząd gminny – samorząd powiatowy – samorząd wojewódzki. Brak uregulowań formalnych pozycjonujących te wspólnoty samorządowe względem siebie w strukturze hierarchicznej – pionowej – nie przeszkodził wytworzeniu się, w związku z terytorialnym zakresem realizacji zadań publicznych, domniemaniu takiej struktury [Krupa i in., 2009: 64].

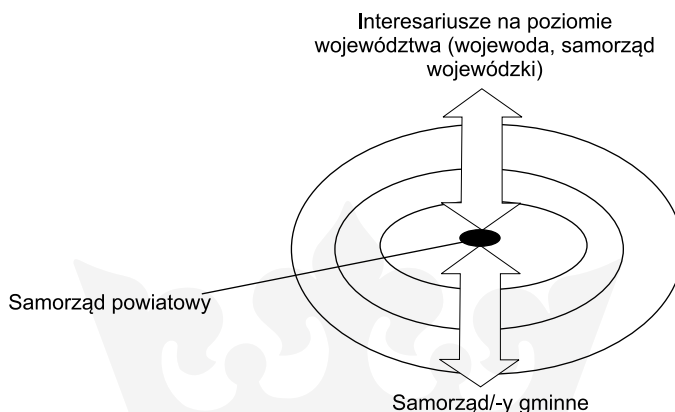
Opisując ten system wzajemnego powiązania i współpracy, nie sposób pominąć również oddziaływania wzajemnego na siebie przez administrację rządową (reprezentowaną przez wojewodę i rząd), a przez administrację powiatową – przez starostę<sup>6</sup>.

Pokazane na rysunku 3 wzajemne relacje są jedynie próbą graficznego przedstawienia powiązań i interakcji pomiędzy interesariuszami, dla których punktem odniesienia jest starosta (samorząd powiatowy) – uproszczone ze względu na wielowymiarowość tych relacji, zróżnicowanie<sup>7</sup> interesariuszy oraz przesłanki

---

<sup>6</sup> Np. ustawa Prawo budowlane z dn. 7 lipca 1994 opisująca w art. 80.1 i 82.1 pozycję starosty jako organu architektoniczno-budowlanego w relacji do wojewody; ustawa *O gospodarce nieruchomościami* z dnia 21 sierpnia 1997 r. opisująca w art. 9a hierarchię starosta-wojewoda.

<sup>7</sup> W tym również wewnętrzne – np. struktura wewnętrzna interesariuszy samorządowych.



Rysunek 3. Model wielowymiarowego oddziaływania interesariuszy na samorząd powiatowy

Źródło: opracowanie własne.

prawne. Schemat ten daje jednakże pewne wyobrażenie o dynamice wzajemnych oddziaływań i szerokim katalogu obszarów tematycznych mogących być przedmiotem kooperacji lub rywalizacji. Nadzwyczaj pomocnym narzędziem do opisanego uwarunkowań wzajemnych powiązań dla tego autorskiego modelu mogłaby być osadzona w perspektywie modernistycznej ogólna teoria systemów – w szczególności próba rozpatrywania poziomu powiązania interesariuszy z centrum systemu przez poziomy systemu (nadsystem – system – podsystem) [Hatch, 2002: 54–55].

Takie opisywanie wzajemnych relacji pozwala, dla uporządkowania dalszych wywodów, wprowadzić pojęcie zarządzania wielopoziomowego (*Multi-level Governance*) – które „opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach – publicznym, społecznym i prywatnym” [Szczerski, 2005: 12, za: Noworól, 2011: 55].

## Model 4C

Jedną z możliwych metod opisywania relacji interesariuszy w samorządzie powiatowym może być ich definiowanie przez jakość.

Można na przykład mówić o mocniejszym lub słabszym oddziaływaniu otoczenia na organizację powiatową (starostę) – takie jednakże stopniowanie tych relacji nie daje odpowiedzi na pytanie: z jakim zamiarem, skutkiem – a zatem z jaką jakością te relacje są kształtowane? Nie bez znaczenia przecież dla organizacji jest zdefiniowanie, czy to oddziaływanie ma wektor pozytywny (kooperatywny), czy negatywny (konfrontacyjny).



W literaturze opisującej zagadnienie zarządzania wielopoziomowego (*Multi-level Governance*) podnoszona jest możliwość traktowania takich relacji przez pryzmat animacji współpracy międzysektorowej [Najam, 2000: 383, za: Noworól, 2013: 36] – gdzie relacje pomiędzy interesariuszami mogą być oceniane przez pryzmat występujących między nimi: kooperacji, komplementarności, kooptacji, konfrontacji.

Dla **preferowanych strategii** (środków realizacji) zestawionych z **celami** (rozstrzygnięciami) rezultaty wyglądają następująco:

- podobne/podobne: kooperacja;
- podobne/niepodobne: kooptacja;
- niepodobne/podobne: komplementarność;
- niepodobne/niepodobne: konfrontacja.

Najbardziej interesująca dla próby zdiagnozowania i usystematyzowania katalogu interesariuszy lokalnych dla poziomu samorządu powiatowego wydaje się przydatna, oparta na spostrzeżeniach Najama [2000] matryca Noworola podejmująca trud znalezienia współzależności pomiędzy formami animacji współpracy międzysektorowej a podejściem 4C.

Matryca ta, rozwijając model Najama, poszerza spektrum jego analizy, uszczegóławiając go na potrzeby MLG. Noworól dla **preferowanych strategii** (środków realizacji) zestawionych z **celami** (rozstrzygnięciami), opisuje i definiuje poszczególne elementy następująco:

- preferowane strategie – podobne:
  - sektor publiczny: profesjonalne wypełnianie zadań w warunkach decentralizacji pomocniczości;
  - sektor gospodarczy: społeczna odpowiedzialność biznesu;
  - sektor pozarządowy: realizacja zadań w ramach działalności pożytku publicznego;
- preferowane strategie – niepodobne:
  - sektor publiczny: kunktatorstwo polityczne, realizacja interesów partyjnych;
  - sektor gospodarczy: prowadzenie działalności bez oglądania się na interes społeczny;
  - sektor pozarządowy: realizacja interesów grupowych lub/i sektorowych;
- cele (rozstrzygnięcia) – podobne:
  - rozwój zrównoważony, obejmujący cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe;
- cele (rozstrzygnięcia) – niepodobne:
  - rozwój niezrównoważony ukierunkowany albo na cele społeczne, albo gospodarcze, albo środowiskowe.

W wyniku zestawienia tych dwóch osi<sup>8</sup> uzyskujemy następujące wartości, będące formami animacji współpracy międzysektorowej w kontekście podejścia 4C [Noworól, 2011: 68]:

<sup>8</sup> To jest preferowane strategie (środki realizacji) / cele (rozstrzygnięcia).



- podobne/podobne: kooperacja:
  - informowanie;
  - konsultowanie;
  - partycypacja społeczna i publiczna;
  - *matchmaking*;
  - zachęcanie do tworzenia sieci współpracy;
  - promowanie partnerstwa publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego;
- podobne/niepodobne: kooptacja:
  - informowanie;
  - konsultowanie;
  - zachęcanie do dialogu;
  - wyjaśnianie rozbieżności;
  - promowanie szkoleń i popularyzacja wiedzy;
  - tworzenie płaszczyzny poznawania wzajemnych odrębności;
  - wyjaśnianie sytuacji konfliktowych;
- niepodobne/podobne: komplementarność:
  - informowanie;
  - konsultowanie;
  - zachęcanie do dialogu;
  - koordynowanie rozbieżnych strategii;
  - zachęcanie do budowania koalicji;
  - wspólne interpretowanie;
- niepodobne/niepodobne: konfrontacja:
  - informowanie;
  - negocjowanie;
  - mediowanie;
  - zachęcanie do arbitrażu w miejsce sporu sądowego.

Aleksander Noworól podkreśla istotną funkcję związaną z komunikowaniem:

W każdym przypadku, także przy konfrontacji, podstawą animowania współpracy jest informowanie. Tylko w warunkach kooperacji jest możliwe wykorzystanie pełnej formuły współpracy, obejmującej: informowanie, konsultowanie i aktywne uczestnictwo we wdrażaniu celów i polityk publicznych [Noworól, 2011: 54].

Ten element wydaje się niezwykle istotny dla sprawnego zarządzania wielopodmiotowego – wartość dyskursu, deliberacji – jest podnoszona również na gruncie *Multi-level Governance* przez innych autorów. Na przykład J. Sroka uznaje, że polityka deliberacyjna według Habermasa ma pragmatyczny charakter liberalno-demokratyczny: odbywa się negocjowanie wyniku uwzględniającego interesy stron (wartość liberalna) w obrębie formuły zbliżonej do wszechogarniającego kompromisu (Rawls, Habermas), z uwzględnieniem wartości demokratycznych (wszechogarniających) – to one zakreślają arenę negocjacji [Sroka, 2009: 26]. Sroka zauważa również, że zracjonalizowane wyniki delibe-

racji podmiotów-interesariuszy wpływają na sformalizowane decyzje legitymizowanej wyborczo władzy – nie determinując jej rozstrzygnięć, lecz określając kierunki pożądaných i oczekiwanych reakcji [Sroka, 2009: 27].

Wyłaniający się na podstawie dotychczasowych przemyśleń schemat pozwala podjąć próbę oceny oddziaływania władzy publicznej na animację procesów rozwojowych czy wręcz może być pomocny do opisywania interakcji między interesariuszami powiatowymi, gdzie kombinacje występują jako:

- kooperacja, gdy szukamy podobnych celów zbliżonymi środkami;
- komplementarność, gdy staramy się znaleźć wspólne rozstrzygnięcia, ale stosując inne strategie;
- kooptacja, gdy poszukujemy niepodobnych celów, stosując podobne strategie;
- konfrontacja, gdy różnią nas zarówno same ostateczne rozstrzygnięcia, jak i strategie doprowadzenia do nich [Noworól, 2011: 61].

Takie opisywanie interakcji wydaje się znajdować oparcie w ogólnej myśli organizacyjnej – M.J. Hatch pisze, że (...) „organizację można też badać, biorąc pod uwagę główne kwestie i powracające motywy związane z organizowaniem się jak na przykład kontrola, konflikt, podejmowanie decyzji, władza i polityka a także zmiana” [Hatch, 2002: 27].

Przydatność z kolei łączenia kilku perspektyw oglądania wielowymiarowej przestrzeni funkcjonowania organizacji rządowych/samorządowych i ich interesariuszy wydaje się potwierdzać interesująca konstatacja A. Noworola:

W istocie, obserwujemy wokół siebie, jak hierarchiczny porządek, w którym było – i ciągle często jest – miejsce na odrębne domeny: „władzy”, „administracji” i „społeczeństwa” przekształca się w wielowymiarową strukturę, w której przenikają się międzyorganizacyjne oddziaływania podmiotów z różnych szczebli zarządzania terytorialnego (krajowych, regionalnych, lokalnych) i różnych sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego). Wprowadza nas to w problematykę zarządzania wielopasmowego (wielopodmiotowego), której uwarunkowania wpływają na procesy zarządzania rozwojem [Noworól, 2013: 29].

## Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza pozwala zauważyć, że biorąc pod uwagę chęć i potrzebę zdiagnozowania i opisanego otoczenia współczesnych samorządów, w szczególności samorządów powiatowych w Polsce, i starając się dochować elementarnej uczciwości naukowej, można i konieczne jest opisywanie tych realiów przez pryzmat ustroju funkcjonującego w Polsce zgodnie z określonymi regulacjami ustawowymi, ale również przydatne wydają się teorie dotyczące zarządzania w organizacjach, jak też pewne teorie opisujące wielowymiarowość i wielokooperatywność tych relacji. Taka konstatacja prowadzi wprost do stwierdzenia, że analizując współczesny katalog interesariuszy samorządu

powiatowego w Polsce, trzeba brać pod uwagę cały szereg uwarunkowań, które każdorazowo ustalają oparty na opisanych wyżej modelach, inny dla każdego samorządu powiatowego, enumeratywny katalog podmiotów, ale również każdorazowo inaczej opisują relacje wzajemne samorząd – interesariusze. Przy czym żadne z takich zindywidualizowanych ustaleń nie ma charakteru wartości stałej, lecz jest na bieżąco modyfikowane przez dynamikę relacji wzajemnych opartych zarówno na cechach osobowościowych, uwarunkowaniach gospodarczych (finansowych), modyfikacjach otoczenia prawnego oraz bieżących interesach politycznych i partyjnych. Modele mogą zatem mieć jedynie wartość systematyzującą bieżącą diagnozę – nigdy zaś nie wyręczą badacza (polityka, menedżera samorządowego) w przeprowadzeniu opartej na różnorodnych każdorazowo przesłankach, diagnozy.

Na podstawie opisanych wyżej modeli możliwe wydaje się zdiagnozowanie obecnego „położenia” samorządu powiatowego w przestrzeni ustrojowej Polski – ale precyzyjne określenie tego położenia oraz skali i siły oddziaływania wzajemnego samorządu powiatowego powinno, i musi, uwzględniać jego realną siłę polityczną, ekonomiczną oraz administracyjną. To z kolei pozwala rozważania politologiczno-prawne na temat powiatów wiarygodnie wzbogacać i precyzować zgodnie z paradygmatem właściwym naukom o zarządzaniu.

## Literatura

- Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.  
<http://www.businessdictionary.com/definition/stakeholder.html> [dostęp: 26.12.2013].  
<http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/wspoldzialanie.pdf> [dostęp: 26.12.2013].  
<http://mfiles.pl/pl/index.php/Interesariusze> [dostęp: 26.12.2013].  
<http://www.wshiu.poznan.pl/images/zeszyt2320032013.pdf> [dostęp: 26.12.2013].
- Krupa K., Baran B., Bogusz P., Firlus P., Jakubik D., Szczechowski S. (2009), *Decentralizacja funkcji państwa a finansowanie zadań przez samorządy na przykładzie powiatu oraz miasta na prawach powiatu* [w:] M. Stec (red.), *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, KSAP, Warszawa.
- Mikołajczyk J. (2012), *Interesariusze centrum handlowego – ujęcie teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu, Zeszyty Naukowe 23, Poznań.
- Najam A. (2000), *The Four C's of Third Sector-Government Relations: Co-operation, Confrontation, Complementarity and Co-optation*, „Non-Profit Management and Leadership”, vol. 10, no. 4.
- Noworól A. (2011), *Animowanie współpracy międzysektorowej jako instrument rozwoju lokalnego i regionalnego*, Optimum, Studia Ekonomiczne 3 (51).
- Noworól A. (2013), *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Sroka J. (2009), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. Jr. (2001), *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Szczerski K. (2005), *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.

Dz.U. 2013, poz. 885.

*Ustawa o samorządzie gminnym.*

*Ustawa o samorządzie powiatowym.*

*Ustawa o samorządzie województwa.*

